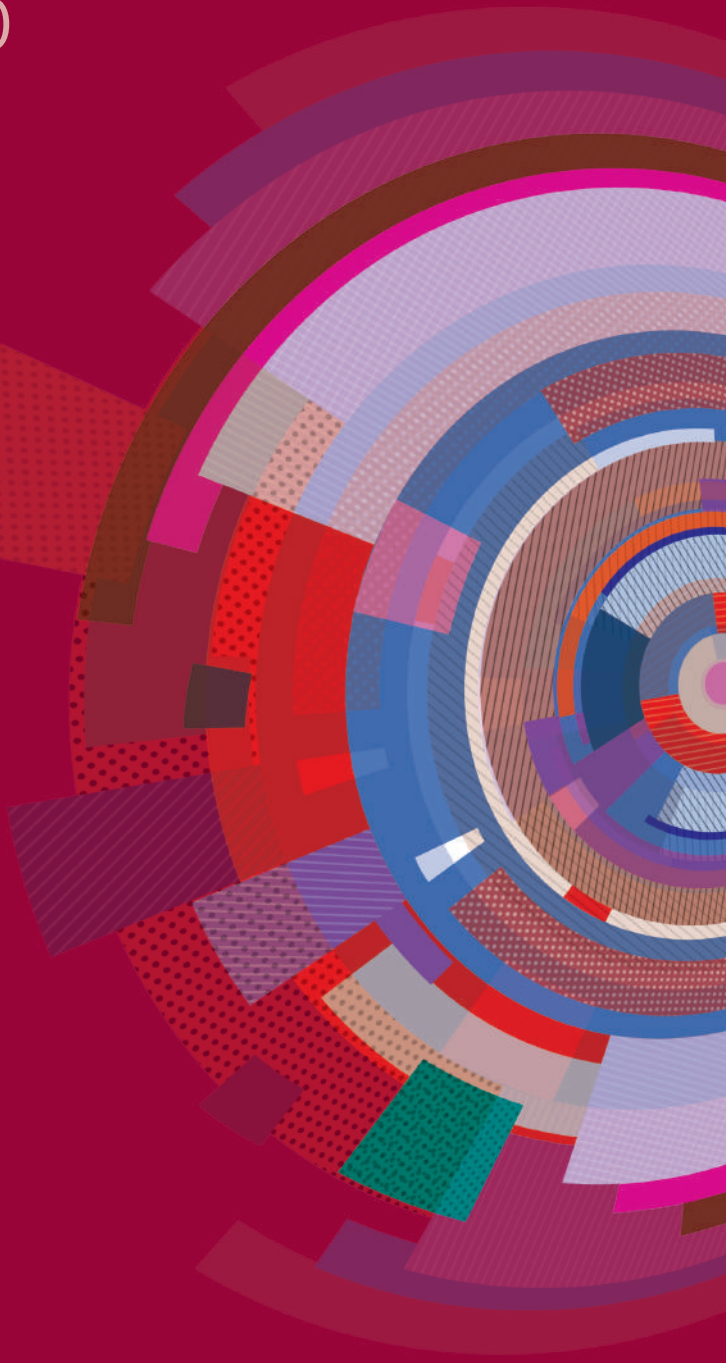
COLECCIÓN DE ESTUDIOS 50

EVOLUCIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL Y CONSECUENCIAS DE LA COVID-19 EN ESPAÑA



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

Índice

COLECCIÓN DE ESTUDIOS 50

EVOLUCIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL Y **CONSECUENCIAS DE LA COVID-19 EN ESPAÑA**

Madrid, 2022

© FUNDACIÓN FOESSA
Embajadores, 162
28045 Madrid
informacion@foessa.org
www.foessa.es

© Cáritas Española Editores
Embajadores, 162
28045 Madrid
Teléf.: 91 444 10 00
publicaciones@caritas.es
www.caritas.es

ISBN: 978-84-8440-860-4
Depósito Legal: M-37223-2021

Preimpresión e impresión:
Arias Montano Comunicación
www.ariasmontano.com

Impreso en España/Printed in Spain

Coordinadores

Luis Ayala Cañón, Universidad Nacional de Educación a Distancia
Miguel Laparra Navarro, Universidad Pública de Navarra
Gregorio Rodríguez Cabrero, Universidad de Alcalá de Henares

Autores

David Abril, Universitat de les Illes Balears
Manuel Aguilar Hendrickson, Universitat de Barcelona
Ana Arriba González de Durana, Universidad de Alcalá de Henares
Luis Ayala Cañón, Universidad Nacional de Educación a Distancia
Maria Antònia Carbonero, Universitat de les Illes Balears
Paola Damonti, Universidad Pública de Navarra
Fernando Fantova Azcoaga, Consultor independiente
Raúl Flores Martos, Fundación FOESSA
José Manuel Fresno García, Fresno *the Right Link*
M.ª José González, Universitat Poempeu Fabra
Albert Julià Cano, Universitat de Barcelona
Antonio Jurado Málaga, Universidad de Extremadura
Miguel Laparra Navarro, Universidad Pública de Navarra
Irene Lapuerta Méndez, Universidad Pública de Navarra
Francisco Lorenzo Gilsanz, Cáritas Española
Vicente Marbán Gallego, Universidad de Alcalá de Henares
Marga Marí-Klose, Universitat de Barcelona
Lucía Martínez-Virto, Universidad Pública de Navarra
Francisco Javier Moreno Fuentes, Centro Superior de Investigaciones Científicas
Carolina Navarro Ruiz, Universidad Nacional de Educación a Distancia
Sonia Olea Ferreras, Cáritas Española
Jesús Pérez Mayo, Universidad de Extremadura
Gregorio Rodríguez Cabrero, Universidad de Alcalá de Henares
Raúl Ruiz Villafranca, Fresno *the Right Link*
Víctor Sánchez Salmerón, Universidad Pública de Navarra
Marina Sánchez-Sierra Ramos, Fundación FOESSA
Raquel Sanz, SIIS Centro de Documentación y Estudios
Yolanda Soriano Segovia, Fresno *the Right Link*
Joseba Zalakain, SIIS Centro de Documentación y Estudios
Nerea Zugasti Mutilva, Universidad Pública de Navarra

Diseño muestral

Manuel Trujillo Carmona Instituto de Estudios Sociales Avanzados

Trabajo de campo

Análisis e Investigación
FRESNO *the right link*

Comité Técnico de la Fundación FOESSA

Luis Ayala Cañón.
Profesor de Economía de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

Raúl Flores Martos.
Secretario técnico de la Fundación FOESSA y Coordinador del Equipo de Estudios de Cáritas Española.

Pedro José Gómez Serrano.
Profesor de Economía de la Universidad Complutense de Madrid.

Francisco Lorenzo Gilsanz.
Director del Área de Acción Social de Cáritas Española.

Teresa Montagut Antolí.
Profesora honorífica Universidad de Barcelona.

Víctor Renes Ayala.
Miembro del equipo de Estudios de Cáritas Española y de la Fundación FOESSA

Diseño metodológico

Raúl Flores Martos.
Fundación FOESSA

Ángel García García.
Colaborador de ALTER Grupo de Investigación

Ignacio García Lautre.
Universidad Pública de Navarra

Miguel Laparra Navarro.
Universidad Pública de Navarra

Daniel Rodríguez de Blas.
Fundación FOESSA

Raúl Ruiz Villafranca.
FRESNO *the right link*

Thomas Ubrich.
Fundación FOESSA

Nerea Zugasti Mutilva.
Universidad Pública de Navarra

Índice

Introducción **17**

Capítulo 1. La intensidad de una nueva crisis de empleo sin haber resuelto la anterior **25**

1. La huella de la crisis de 2020 en la evolución del mercado de trabajo 25

2. Los cambios que trae la crisis en el sistema ocupacional 29

3. Más igualdad de género y más desigualdad social en el acceso al empleo 33

4. Aun con menos destrucción de empleo, aumenta la incertidumbre y los itinerarios problemáticos 37

5. Las consecuencias de la nueva crisis de empleo: la carencia de ingresos en el territorio 46

6. Conclusiones 50

Capítulo 2. Cambios en las condiciones de trabajo **53**

1. Introducción 53

2. Cambios y consecuencias de la pandemia en las condiciones de trabajo 54

2.1. El despido o cese de actividad 54

2.2. Los ERTE como amortiguador de la destrucción de empleo 60

3. ¿Hacia una precariedad laboral encubierta? 62

4. Las ambivalencias del teletrabajo 69

5. Riesgos laborales y seguridad en el trabajo en tiempos de pandemia 72

6. Conclusiones: mayor desigualdad e incertidumbres en el mercado de trabajo de la mano de la pandemia 75

7. Referencias bibliográficas 78

Capítulo 3. El impacto de la crisis en los empleos informales y en la actividad económica de los sectores más vulnerables **83**

1. Dónde se emplean los sectores vulnerables 84

2. ¿Cómo se emplean los sectores vulnerables? Más precariedad para los más vulnerables 87

3. El refugio en el empleo en exclusión es cada vez una opción menos viable 88

4. Continúa la explotación económica de los sectores más vulnerables 92

5. Los riesgos de la COVID-19 afectan más a la población excluida 95

6. Conclusiones 96

7. Referencias Bibliográficas 98

Capítulo 4. El impacto de la pandemia sobre la desigualdad **99**

Introducción 99

1. La elevada magnitud de la desigualdad al inicio de la pandemia 101

2. Simulaciones del impacto de la pandemia sobre la desigualdad 103

3. El retrato de la desigualdad en bases de datos de instituciones y encuestas específicas 107

4. El impacto de la pandemia sobre la desigualdad en la encuesta EINSFOESSA 110

5. Conclusiones 111

6. Referencias bibliográficas 112

Capítulo 5. El efecto de la pandemia sobre la vulnerabilidad económica y la falta de ingresos **115**

1. Introducción 115

2. ¿Qué ha ocurrido con la pobreza monetaria según las EINSFOESSA 2018 y 2021? 116

2.1. El aumento de la pobreza monetaria 117

2.2. El efecto de la pandemia sobre la pobreza por categorías sociodemográficas 118

3. Privación multidimensional a partir de ECV 2019 y 2020 122

3.1. Los cambios en el indicador AROPE 122

3.2. Los cambios en los indicadores de privación material 123

4. El problema de los hogares sin ingresos durante la pandemia 130

4.1. La evolución del problema 130

4.2. El impacto en los menores de edad y en las Comunidades Autónomas 133

5. Conclusiones 136

6. Referencias bibliográficas 137

Capítulo 6. La crisis de la Covid-19 aumenta los procesos de exclusión social ... 139

1. ¿Cómo está España en sus niveles de integración y exclusión social? ... 139

2. ¿Qué ha cambiado en los últimos años? ... 140
- **2.1.** Intensificación de los procesos de exclusión ... 140
- **2.2.** Evolución de las dimensiones de la exclusión ... 143

3. ¿Quiénes están en exclusión? ... 153
- **3.1.** Incidencia en la población ... 153
- **3.2.** Incidencia de la exclusión social en distintos grupos sociales ... 156
- **3.3.** El perfil de la exclusión ... 160

4. Conclusiones ... 163

Capítulo 7. Un análisis para orientar las políticas de inclusión / activación a partir del conocimiento de los sectores excluidos ... 165

1. Introducción ... 165

2. La diversidad como elemento de identidad del espacio social de la exclusión ... 166

3. Articulación de las situaciones de pobreza y exclusión ... 169

4. Actividades realizadas ya por las personas excluidas ... 172
- **4.1.** Una visión de conjunto sobre las actividades orientadas a la inclusión social ... 177

5. Factores que influyen en la activación ... 179

6. Conclusiones ... 184

7. Referencias bibliográficas ... 185

Capítulo 8. Brecha digital: reproducción virtual de las desigualdades sociales ... 187

1. Introducción ... 187

2. Qué es y cómo se conforma la brecha digital ... 188

3. Expansión de los entornos digitales en España: ¿una sola velocidad o diferentes trayectorias? ... 192

4. Cuando la brecha digital dificulta la garantía de derechos ... 200
- **4.1.** Oportunidades formativas y educativas ... 205
- **4.2.** Oportunidades laborales ... 208
- **4.3.** Las redes sociales y personales ... 209
- **4.4.** Oportunidades perdidas respecto a la Administración Pública ... 211

5. ¿Una nueva exclusión etaria? Brecha digital y brecha generacional ... 215

6. ¿Qué ocurre en el entorno rural? ... 222

7. Conclusiones ... 226

Capítulo 9. El impacto de la pandemia en las desigualdades de género **229**

1. Introducción 229

2. Una primera mirada a la situación social de los hogares 230

3. Diferentes dimensiones de los procesos de exclusión 236

4. La realidad de los hogares monoparentales 241

5. Conclusiones 245

6. Referencicas bibliográficas 246

7. Fuentes estadísticas 247

Capítulo 10. Incidencia y evolución de la exclusión social en España desde la perspectiva territorial **249**

1. Introducción 249

2. Las situaciones de exclusión social en España desde la perspectiva territorial 251

2.1. Las zonas urbanas y las comunidades autónomas del Sur y el Este registran las tasas más elevadas de exclusión social en 2021 251

2.2. La exclusión social crece por encima de la media en las comunidades más pobladas, si bien las comunidades con mayores tasas de exclusión en 2021 siguen siendo las mismas que en 2018 256

2.3. La incidencia de la COVID-19 parece relacionarse con el incremento de la incidencia de la exclusión social 259

3. Ejes y dimensiones de la exclusión social desde la perspectiva territorial 260

3.1. La exclusión en el eje político y de ciudadanía afecta en todos los ámbitos territoriales a una mayor proporción de la población que la exclusión en el eje económico y en el social/relacional 260

3.2. Cataluña experimenta los mayores incrementos de las situaciones de exclusión en el eje económico y en el político y de ciudadanía 263

4. Los grupos sociales más afectados por la exclusión social en los diferentes territorios 268

4.1. Los hogares cuya persona sustentadora principal está en paro o es de nacionalidad extranjera registran en todos los territorios las mayores tasas de exclusión 268

4.2. Las tasas de exclusión crecen especialmente entre las personas inmigrantes en Andalucía, entre las familias con hijos/as en Madrid y Cataluña, y entre las personas desempleadas en las grandes ciudades 273

5. Conclusiones 275

Anexo Capítulo 10. ..... **277**

Capítulo 11. Una juventud que ha vivido ya dos crisis **293**

1. Una lectura intergeneracional de la exclusión social en el escenario pospandemia 294

1.1. La irrupción de la crisis ha aumentado la brecha intergeneracional en la prevalencia de la exclusión social, sobre todo entre la población más joven y la más mayor 295
1.2. El incremento de las situaciones de exclusión social ha tendido a ser más intenso en las cohortes jóvenes, consolidado un gradiente en términos de edad en la prevalencia de la exclusión social 296
1.3. El impacto de la pandemia ha reforzado la feminización de la exclusión social entre la población joven: las mujeres jóvenes padecen mayores tasas de exclusión y han experimentado un mayor incremento de estas 299
1.4. La crisis deja en situación de exclusión social a más de 654 mil nuevas personas jóvenes, la mayoría en situación de exclusión severa 300
1.5. Los hogares sustentados por personas jóvenes experimentan mayores tasas de exclusión social 301
2. Las características de la exclusión de los hogares en los que reside la población joven 302
2.1. Aumentan las situaciones multiproblemáticas entre la población joven 303
2.2. Las dificultades de la población joven han aumentado en prácticamente la totalidad de las dimensiones de la exclusión 304
2.3. Los procesos de exclusión de la población joven se caracterizan por una fuerte prevalencia de la dificultades laborales y residenciales 305
2.4. Los hogares sustentados por población joven tienen notables dificultades para su mantenimiento 307
3. El perfil de población joven en situación de exclusión 308
4. Las raíces de las exclusión de la población joven 310
4.1. La situación laboral de la generación joven ha retrocedido en el último trienio, especialmente en los jóvenes en hogares excluidos 311
4.2. El acceso al empleo fijo siegue siendo muy complicado para buena parte de la población joven, particularmente para la más vulnerable 314
4.3. El escenario de pandemia ha consolidado la falta de experiencia laboral de una parte significativa de la población joven 317
4.4. Cuatro de cada diez jóvenes desempleados con experiencia laboral llevan más de un año desocupados 319
4.5. Dos de cada diez jóvenes ni trabajan ni estudian o están en formación; uno de cada dos en el caso de la población joven en situación de exclusión severa 321
4.6. Los mecanismos de protección frente a la contingencia del desempleo alcanzan en menor proporción a las cohortes más jóvenes, lo que resulta en mayores tasas de pobreza en sus hogares 323
5. Conclusiones 325
6. Referencias bibliográficas 327

Capítulo 12. El impacto de la crisis en la población extranjera 329

1. Los cambios en el *stock* y en los flujos 329

2. La Covid-19 amplía la brecha entre la población nacional y la extranjera 333

3. Impacto en el empleo 336

4. Las diferencias en la estructura de edad redundan en diferencias en la gravedad de la Covid-19 338

5. Las desventajas en el ámbito de la vivienda 339

6. Las redes sociales conformadas con amigos y familiares resisten el impacto de la Covid 341

7. Conclusiones 342

8. Referencias bibliográficas 344

Capítulo 13. Políticas de protección social y de lucha contra la exclusión laboral y social durante la crisis de la COVID-19 345

1. Introducción 345

2. Panorámica general de las políticas de protección social y contra la exclusión social 347

2.1. Protección de la población trabajadora por cuenta ajena, trabajadores autónomos y empresas 348

2.2. Protección de la población desempleada y colectivos especiales 351

2.3. Protección de la población en situación de pobreza sin acceso a otras prestaciones. Garantía de rentas mínimas 351

3. La gobernanza de la protección social 355

3.1. Diálogo Social 355

3.2. ¿Cuál ha sido la naturaleza del Diálogo Civil durante la pandemia? 357

3.3. La gobernanza del IMV como caso específico de gobernanza multinivel 358

3.4. El debate parlamentario sobre las medidas de protección social y apoyo a las empresas 360

4. El alcance y cobertura de las medidas de protección social 361

5. Conclusiones y retos de las políticas de protección social 367

6. Referencias bibliográficas 369

ANEXO 1 373

Normativa sobre políticas anticovid-19 de protección social, económica y sanitaria (Reales Decretos-leyes) 373

ANEXO 2 377

Desarrollo de las principales medidas de protección social aplicadas entre marzo de 2020 y octubre de 2021 377

ANEXO 3 387
El diálogo social como soporte de la protección social: acuerdos y normativa a través de los «acuerdos sociales en defensa del empleo» (ASDE) firmados entre el gobierno, CEOE-CEPYME, Comisiones Obreras y UGT 387

ANEXO 4 390
Convalidación parlamentaria de las medidas de protección social (selección de RDL) 390

Capítulo 14. Los servicios sociales españoles ante la pandemia 393

1. Introducción 393

2. Los servicios sociales en España antes de la pandemia 394

3. La pandemia de la covid-19 y los servicios sociales como sistema(s) 396

4. La afectación y respuesta de los servicios sociales públicos de atención primaria 399

5. ¿Qué sabemos de las organizaciones solidarias de acción social? 402

6. Completando la mirada 404

7. Conclusiones y perspectivas 405

8. Referencias bibliográficas 411

Capítulo 15. Los cuidados y la atención a la dependencia en tiempos de pandemia 415

1. El impacto de la Covid-19 en la organización social de los cuidados 415

2. Las políticas públicas orientadas hacia los cuidados durante la pandemia 421

3. Conclusiones 433

4. Referencias bibliográficas 438

Capítulo 16. El impacto de la Covid-19 en la salud y la sanidad en España 443

1. Introducción 443

2. Impacto de la pandemia en la salud de la población 444
2.1. Desigualdades en salud y la COVID-19 447
2.2. Implicaciones futuras de la enfermedad sobre la salud de la población 449

3. Efectos de la pandemia sobre el SNS 450
3.1. Desbordamiento del sistema sanitario 453
3.2. La descompensación de la atención primaria 456
3.3. Incremento de las listas de espera 458
3.4. Aceleración de la contratación de seguros sanitarios privados 460

4. Conclusiones 461

5. Referencias bibliográficas 463

Capítulo 17. Desigualdad y oportunidades educativas durante la pandemia **467**

1. Introducción 467

2. Las brechas educativas de la pandemia 468

3. Repercusiones de la pandemia en el rendimiento educativo 475

4. Políticas educativas y gestión de la crisis del COVID-19 481

5. Conclusiones 485

6. Referencias bibliográficas 485

Capítulo 18. Evolución de las necesidades de vivienda y de la exclusión residencial. Impacto y limitaciones de las medidas de emergencia durante la pandemia **491**

1. Introducción 491

2. Análisis de la satisfacción de las necesidades sociales asociadas a la vivienda 492

2.1. Condiciones generales de la vivienda 493

2.2. Sobrecarga de los gastos de vivienda y pobreza energética 497

2.3. La exclusión en vivienda 499

3. De dónde veníamos: la política pública en vivienda hasta marzo de 2020 503

4. Las medidas excepcionales de emergencia habitacional y energética durante la pandemia para las personas y familias en situación de exclusión 510

5. Conclusiones: la pandemia como laboratorio para políticas públicas basadas en el derecho humano a una vivienda adecuada 515

Capítulo 19. Las estrategias desplegadas por los hogares en respuesta a la crisis **519**

1. Introducción 519

2. Estrategias desplegadas por los hogares tras la pandemia 522

2.1. Los recursos de los hogares 522

2.2. La búsqueda de apoyos y de recursos extra 524

2.3. Estrategias de reducción del gasto 525

3. Conclusiones 539

4. Referencias bibliográficas 541

Capítulo 20. El impacto de la pandemia en las relaciones sociales: debilitamiento o refuerzo de las redes de apoyo y ayuda mutua **543**

Introducción 543

1. El impacto de la pandemia en las relaciones sociales 544

1.1. La pandemia ha reducido la frecuencia de las relaciones, especialmente con familiares no convivientes y amistades 545

1.2. La pandemia ha deteriorado o debilitado las relaciones sociales en cerca de seis de cada diez casos 547
1.3. Las relaciones con las amistades han sido las que más se han diluido, y las vecinales se han fortalecido menos de lo esperable 551
1.4. Aumenta la población que no tiene contacto diario o casi diario con personas externas al propio hogar, especialmente en los hogares en exclusión 554
1.5. Crecen las relaciones malas o más bien malas, aunque sobre todo se ha producido un retroceso en las relaciones más sólidas 555
1.6. Decae la población que señala no tener relaciones buenas o muy buenas fuera del entorno del hogar 558

2. Las redes de solidaridad durante la pandemia en perspectiva comparada 560
2.1. La pandemia agrava la tendencia por la que se reduce la capacidad de dar y recibir ayuda a terceros 560
2.2. Se ha logrado mantener o mejorar la intensidad en aquellos casos donde se da y se recibe ayuda 562
2.3. La situación de pandemia ha reducido los casos en los que se presta y recibe ayuda al mismo tiempo 563

3. Evolución de las situaciones de conflicto y aislamiento 566

4. Conclusiones 569

5. Referencias bibliográficas 571

Capítulo 21. Desigualdades de género en el empleo y el cuidado de la infancia en tiempos de pandemia 573

1. Introducción 573

2. Desigualdades de género y crianza en España en tiempos de crisis 575

3. La organización del cuidado de la infancia en los hogares españoles en el contexto de la pandemia del COVID-19 578

4. Los efectos del sexo y la presencia de hijos en el hogar en los cambios laborales producidos por la pandemia del COVID-19 584

5. Conclusiones 587

6. Referencias bibliográficas 589

Conclusiones 593

1. El impacto en el empleo cuando una economía baja la persiana 593
Empeoramiento de las condiciones de trabajo 595
Más impacto laboral en los sectores más vulnerables 596

2. Desigualdad social y pobreza antes y durante la pandemia 598
La desigualdad vuelve a crecer 598

3. Se amplía el espacio social de la exclusión y se intensifican los problemas: de nuevo la amenaza de fractura 601

Todo un reto para las políticas de inclusión, multidimensionales y basadas en derechos ... 603
La brecha digital: nuevo factor de exclusión social ... 605
Aumenta la brecha de género ... 606
El gradiente etario de la exclusión social ... 607
El doble amortiguador social aportado por la población migrante, que le supone reducir sus oportunidades y aumentar su exclusión social ... 609
Incidencia territorial ... 611

4. Estrategias familiares y relaciones sociales ... 613
Estrategias defensivas de los hogares ante la crisis de la COVID-19. Un mayor impacto en los hogares en situación de exclusión severa ... 613
La persistente desigualdad de género en el cuidado de niños y niñas ... 615
Las relaciones sociales durante la pandemia: debilitamiento social, refuerzo en el seno de los hogares y problemas de aislamiento y conflicto social ... 617

5. Las políticas públicas frente a la COVID-19: naturaleza, impactos y limitaciones ... 619
La protección social durante la pandemia. Avances positivos y lastres en eficacia ... 619
Un gran esfuerzo en atención sanitaria, pero también un reto ineludible para garantizar un sistema de salud público de calidad ... 621
Los cuidados y la atención a las personas en situación de dependencia y con necesidad de cuidados. La necesidad de un cambio de estrategia ... 623
Los servicios sociales: nuevas formas de intervención social para el siglo XXI ... 624
El reto de superar las brechas educativas que la pandemia ha hecho manifiestas ... 626
Políticas frente a la exclusión residencial ... 627
Una última reflexión ... 629

Metodología de la Encuesta EINSFOESSA y cuestionarios ... 631

1. Diseño muestral y trabajo de campo ... 632
1.1. Objetivos ... 632
1.2. Unidades de encuestación y universo ... 632
1.3. Procedimiento general de muestreo ... 632
1.4. Clasificación de los hogares ... 633
1.5. Selección de las secciones censales ... 633
1.6. Diseño del tamaño muestral de los estratos ... 633
1.7. Procedimiento de aplicación de los cuestionarios ... 635
1.8. Estimación del número de cuestionarios de filtro y determinación del número de rutas ... 635
1.9. Selección del hogar ... 636
1.10. Estimación de porcentaje de personas por debajo del umbral de pobreza en Euskadi y Navarra ... 636

1.11. Administración de la encuesta 637
1.12. Periodo de referencia del trabajo de campo 638
1.13. Resultados del trabajo de campo 638
1.14. Ajustes posteriores al trabajo de campo: Ponderación y calibración del fichero de datos 639

2. La medición de la exclusión social y la pobreza 640
2.1. Revisión realizada de los indicadores de exclusión social EINSFOESSA 640
2.2. La construcción de un índice de exclusión social a partir de un sistema de 37 indicadores 647

Referencias bibliográficas: 649

3. Cuestionario filtro de la Encuesta FOESSA 2021 651

4. Cuestionario principal de la Encuesta FOESSA 2021 655

Introducción

El objeto fundamental de la Fundación FOESSA, desde su creación hace más de cinco décadas, ha sido el análisis del desarrollo social en España desde el prisma de la exclusión social. Identificar y medir adecuadamente la extensión y las formas en que esta se manifiesta ha sido una de sus grandes preocupaciones. Aunque el fin principal ha sido tomar el pulso a la realidad social mediante informes generales elaborados entre intervalos temporales amplios, la Fundación no ha sido ajena a la necesidad de dar respuesta a momentos importantes de cambio social. Así, en 2010 publicó el informe *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*, con el propósito de sistematizar los efectos sobre la exclusión social que comenzaba a producir esa gran recesión que se inició a partir del año 2008.

En esa misma línea, en el momento presente resulta urgente valorar las consecuencias de la crisis de la COVID-19 sobre la estructura social, las condiciones de vida de las familias y la inclusión social. Son abundantes los estudios que han tratado de evaluar el impacto de la pandemia sobre la actividad económica y el empleo y, sobre todo, los que han puesto el foco en su impacto sociosanitario. El conocimiento, sin embargo, de cuáles han sido sus consecuencias en las condiciones de vida de los hogares y en los procesos de exclusión social apenas se ha ceñido a algunos datos aislados sobre la carencia de ingresos o la privación material.

Ese déficit y la posibilidad de que esta nueva crisis haya dado lugar a un nuevo empeoramiento de las oportunidades laborales y sociales de los hogares más vulnerables es la razón de ser de un nuevo informe de la Fundación FOESSA, centrado en el estudio global de las consecuencias sociales de la pandemia. El objetivo de esta investigación es analizar tanto las alteraciones que ha supuesto la crisis de la COVID-19 en el espacio social de la exclusión como caracterizar y revisar las políticas que han tratado de amortiguar sus efectos.

Un *shock* sin precedentes

La pandemia de la COVID-19 ha tenido costes muy importantes en vidas humanas. Para prevenir la difusión de la enfermedad, reducir el número de personas fallecidas y evitar el colapso de los centros sanitarios, en todos los países se adoptaron medidas de confinamiento, que supusieron la paralización de gran parte de la actividad económica. Este súbito freno de la producción de bienes y servicios dio forma a una crisis mundial, con caídas sin precedentes de los principales indicadores de producción y que situó en posición de riesgo a muchas personas. El mantenimiento solo de las actividades productivas esenciales supuso un completo parón en el resto de las actividades económicas, con un hundimiento de la producción, que encuentra solo paralelismo con el comportamiento de la economía en la Gran Depresión de hace un siglo.

El estallido de la pandemia también dio lugar a un shock sin precedentes en la sociedad y la economía española. La reducción del PIB en el segundo trimestre de 2020, en el que las medidas de confinamiento alcanzaron su nivel más estricto, supuso el retroceso más brusco de la actividad en la serie histórica de esta variable. Tal deterioro de la producción tampoco tiene punto de comparación con los momentos más álgidos de ralentización de la actividad durante la que fue llamada la Gran Recesión.

La caída de la actividad económica y las restricciones a la movilidad dieron lugar a un proceso de destrucción de empleo de intensidad desconocida. En el segundo trimestre de 2020, primero de la pandemia, los datos de la Encuesta de Población Activa recogieron la mayor destrucción de empleo histórica en un trimestre: más de un millón de puestos de trabajo. En los meses posteriores, a medida que fueron levantándose las restricciones empezaron a recuperarse los niveles de ocupación, aunque a un ritmo condicionado por el desarrollo de las distintas olas del virus y las decisiones de las distintas administraciones públicas.

En los primeros meses de la COVID-19, desde diversas instituciones se insistió en la posibilidad de una rápida recuperación de la economía a medida que fuera controlándose la pandemia. La realidad, sin embargo, no se ha ajustado a esas predicciones y el retraso en la recuperación de los niveles de actividad se ha ido acumulando. El rebrote del crecimiento económico en los trimestres posteriores ha sido menor de lo esperado, con amplias dificultades en varios sectores, y no se ha producido, de momento, esa evolución en forma de *V* anticipada para el conjunto de la economía.

Son mayores todavía las dudas sobre si esa recuperación se va a dar de la misma manera en las rentas de todos los hogares o si, como en crisis anteriores, son los que partían desde situaciones de mayor vulnerabilidad los que también acumularán más desventajas en esta nueva crisis. La experiencia de recesiones anteriores invita a contemplar con preocupación el efecto de este nuevo *shock* sobre las condiciones de vida de los hogares con menos recursos, es decir, aquellos que ya tenían una situación vital más difícil antes de que llegara este nuevo golpe.

Principales riesgos

Son varios los riesgos sociales derivados de una crisis económica del calado de la que la pandemia ha dado lugar. En primer lugar, el frenazo radical en el crecimiento económico tuvo lugar cuando la sociedad española apenas se había recuperado del impacto social de una crisis tan severa y prolongada como la que se inició en 2008. Una de las realidades asociadas a esta fue la visualización de la limitada capacidad de las políticas públicas para dar respuesta al crecimiento de las necesidades sociales. Ante esa insuficiencia, los mecanismos informales de protección, como las redes familiares y de solidaridad colectiva, desarrollaron un papel clave para amortiguar algunas de las situaciones de pobreza y exclusión. No obstante, los hogares que se enfrentaron a esa crisis en situaciones de mayor exclusión tuvieron menor capacidad de desarrollar estrategias de supervivencia. En cualquier caso, la prolongación de la crisis dejó a muchas familias fuertemente sobrecargadas y con el recurso a las redes de apoyo agotado.

La irrupción de esta nueva crisis pandémica se produjo, además, cuando un segmento amplio de la población residente en España todavía no había vuelto a los niveles de bienestar previos al inicio de la crisis anterior, y cuando era palpable que la recuperación de los niveles de empleo y de las rentas de las familias era insuficiente para compensar esas pérdidas. Por un lado, no todos los hogares pudieron aprovechar la marea alta que supuso la recuperación económica desde 2014 hasta el inicio de la pandemia. Por otro lado, las distintas estrategias de resistencia frente a la crisis anterior dejaron secuelas negativas en términos de redes de apoyo, salud y otras dimensiones del bienestar.

Un segundo riesgo, como en crisis anteriores, es, tal como constató el *VIII Informe FOESSA*, que una parte significativa de las nuevas situaciones de pobreza y exclusión se conviertan en estructurales, a pesar de que el deterioro de la economía pueda ser transitorio. La recuperación de la actividad económica y del empleo tras la crisis de

2008 consiguió que ambos problemas disminuyeran, pero los niveles que había cuando la pandemia comenzó eran todavía superiores a los previos a esa crisis. Una proporción importante de la población —cerca de una de cada diez personas—, además, no pudo aprovechar las nuevas oportunidades que ofrecía el mercado de trabajo y, a pesar de la recuperación de los agregados macroeconómicos, permanecía en exclusión severa. A esto se suma que estos hogares presentaban de manera creciente una mayor acumulación de problemas, lo que implicaba un rápido proceso de deterioro de sus condiciones de vida y un progresivo alejamiento del espacio social integrado, incluso una separación más intensa del espacio más típico de la exclusión social.

Los efectos de las crisis pueden ser, por tanto, duraderos y afectar en el largo plazo a los colectivos más vulnerables. Especialmente sensible es la situación de los jóvenes que han iniciado sus carreras laborales a caballo de las dos crisis, ya que sus posibilidades para construir un futuro laboral estable, ya limitadas en circunstancias normales, se han visto mermadas por esa sucesión de restricciones económicas. Igualmente preocupante es el dato de que en los primeros momentos de la pandemia fueron los hogares con menores de edad quienes mayores dificultades tuvieron para hacer frente a la pérdida de horas de trabajo e ingresos. La vivencia de la pobreza y la exclusión en esta etapa temprana y crucial de su desarrollo supone un condicionante limitativo de su bienestar futuro.

Foco de análisis: incidencia de la crisis, respuesta política, nuevos retos

Dada la gravedad del posible impacto de esta nueva crisis, son muchas las preguntas que este informe pretende contestar. La primera y más general es cuáles han sido sus consecuencias sobre los niveles de la exclusión social en España. Es necesario identificar si la pandemia ha tenido un impacto similar sobre los distintos grupos de población o si, como en crisis anteriores, han sido los que partían desde una peor posición quienes más han sufrido los efectos de esta nueva crisis. Resulta relevante también tratar de identificar los nuevos elementos determinantes de la exclusión en este contexto pandémico y cuáles de ellos pueden tener un carácter más permanente.

En segundo lugar, a diferencia de la crisis previa, la respuesta de las políticas públicas ante el crecimiento de las necesidades sociales ha sido más intensa y de naturaleza más protectora. Se han puesto en marcha distintas medidas para dar respuesta a la pérdida

de horas de trabajo y de empleo. Han aumentado también las garantías de disponibilidad de los suministros básicos y las facilidades para cubrir los costes de la vivienda. Incluso la crisis ha servido para el desarrollo de una de las actuaciones más demandadas para terminar de tejer la última red de protección económica, como es una renta mínima nacional. La eficacia de estas iniciativas ha estado lastrada, sin embargo, por las dificultades que han tenido parte de los hogares más vulnerables en su acceso y por la demora en el cobro. En el informe se analizan con detalle las nuevas políticas y se revisa su capacidad para dar cobertura a las necesidades sociales.

En tercer lugar, la pandemia ha supuesto la necesidad de repensar los contextos en los que la exclusión se mantiene y reproduce, dada la magnitud de los cambios sociales que se han producido en tan poco tiempo. En el informe se abordan también los principales retos que supone intentar comprender la exclusión social en este nuevo marco y las acciones necesarias para combatirla.

La Encuesta EINSFOESSA 2021

Los datos oficiales disponibles para el seguimiento de la pobreza y la exclusión social desde el inicio de la pandemia son muy limitados. No es posible responder al tipo de preguntas que se acaban de plantear sin información actualizada y suficientemente detallada. Tal como sucedió en los anteriores informes de la Fundación FOESSA, la gravedad de la situación invita a desarrollar una nueva medición de la exclusión con una fuente de datos propia. Para este informe se ha elaborado una nueva ola de la Encuesta de Necesidades e Integración Social de FOESSA (EINSFOESSA 2021).

Siendo siempre compleja la realización de entrevistas y la representatividad muestral en una encuesta que enfoca su mirada en los hogares vulnerables, el trabajo de campo resulta especialmente difícil en un marco de restricciones como el impuesto por la pandemia. Pese a ello, durante el primer trimestre de 2021 se pudo realizar la encuesta a más de 7.000 hogares, con información sobre cerca de 18.000 personas. El grado de detalle de la encuesta ha permitido conocer, gracias a la comparación de sus resultados con los de la encuesta de 2018, cómo han evolucionado los niveles de exclusión y en qué colectivos ha tenido una mayor incidencia la crisis de la COVID-19.

Estructura del informe

El informe se divide en cinco bloques temáticos. El primero está dedicado al estudio de los efectos de la pandemia sobre el mercado de trabajo. Además de examinar sus consecuencias sobre la variable más directa, que es el empleo, se analizan también las transformaciones en la organización del trabajo y se estudia el impacto de la crisis en los empleos informales.

Un segundo bloque recoge los efectos de la pandemia sobre la distribución de la renta y las situaciones de vulnerabilidad económica. Aunque los datos son todavía limitados, se revisan las distintas fuentes que recogen información sobre los ingresos de los hogares. Se cuantifican también los efectos que está dejando la pandemia en los niveles de pobreza, privación y falta de ingresos.

En el tercer bloque se analiza exhaustivamente la evolución de la exclusión en la pandemia. Se investigan, en primer lugar, dimensiones fundamentales de esta, como las alteraciones en su espacio social, la heterogeneidad de las situaciones y las implicaciones que de eso se derivan para las políticas de inclusión, o la ampliación de la brecha digital. En segundo lugar, se presta especial atención a los colectivos y categorías más relevantes, como las mujeres, los jóvenes, el territorio o la inmigración.

En el cuarto bloque se analizan algunos de los retos más relevantes desde la perspectiva de la inclusión social, como las estrategias de los hogares en respuesta a la crisis, el aislamiento y las relaciones sociales y la crianza de los menores de edad. Los hogares han tenido que hacer un gran esfuerzo económico y relacional para mantener su cohesión interna y atender a los niños y niñas en edad escolar y en este bloque se revisan cuáles han sido sus estrategias y sus resultados.

El último bloque se dedica al estudio detallado de la respuesta de las políticas públicas al aumento de las necesidades sociales como consecuencia de la crisis de la COVID-19. Los contenidos abarcan desde la revisión de los nuevos mecanismos de protección social puestos en marcha como respuesta de emergencia a la crisis, como las respuestas que han tenido lugar en la garantía y protección de los derechos, como en el caso de los servicios sociales, los cuidados, el sistema sanitario, la educación y la vivienda.

Aunque hay más aspectos que podrían haberse analizado, creemos que esta larga lista de contenidos incluye los más relevantes para dar respuesta a las grandes preguntas relacionadas con el impacto de la pandemia sobre la exclusión social. El trabajo reali-

zado debería suponer un avance importante en la caracterización de los efectos de la pandemia, en la valoración de las medidas desarrolladas para moderar su impacto social y en la identificación de los nuevos retos que impone a una sociedad que ya arrastraba grandes problemas de cohesión social antes de su inicio.

Capítulo 1

La intensidad de una nueva crisis de empleo sin haber resuelto la anterior

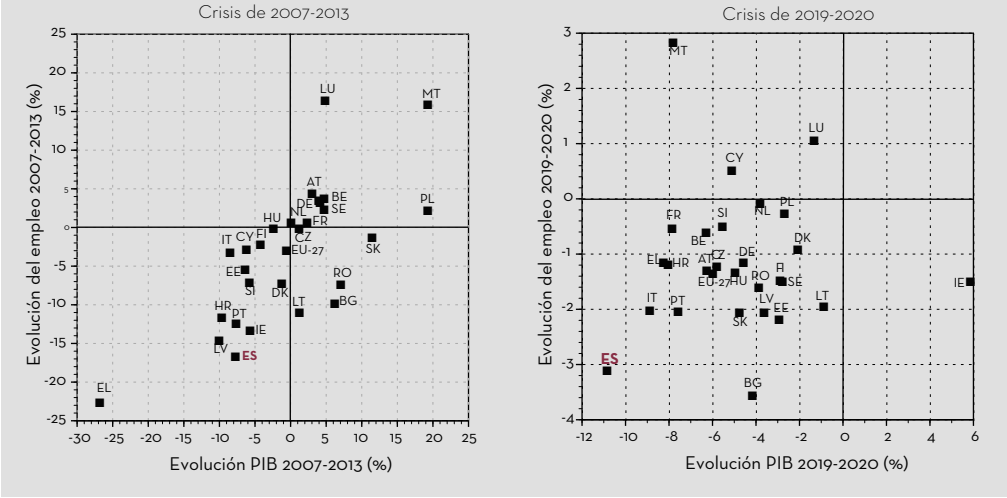
Miguel Laparra

1. La huella de la crisis de 2020 en la evolución del mercado de trabajo

En la historia reciente, España ha sido más sensible a las crisis económicas internacionales y ha mostrado también habitualmente una mayor capacidad de crecimiento en los periodos de expansión, algo relacionado posiblemente con la apertura de la economía española al exterior y con el nivel de flexibilidad interna. Las dos crisis últimas que aquí analizamos, la de 2007 y la de 2020, tienen naturaleza muy distinta. La primera tuvo su origen en el sistema financiero y arrasó el sector de la construcción en España. La segunda tiene un origen sanitario y ha afectado preferentemente al sector turístico y a otras actividades comerciales y artísticas. La primera tuvo una duración muy prolongada en el tiempo (hasta 2013 siguió perdiéndose empleo) y la segunda parece que podría estar acotada al primer año de aparición de la pandemia, en 2020. Pero, a pesar de este origen y dinámicas tan distintas, hay algunos elementos que ambas tienen en común y que tienen que ver con la debilidad de nuestra estructura productiva, con un exceso de especialización en sectores vulnerables, con unos niveles altos de desigualdad y con un sector público más débil que otros países de nuestro entorno (Recio y Banyuls, 2020). No es casualidad, por tanto, que España destaque en el contexto europeo en ambos casos tanto en cuanto al impacto económico de la crisis (medido en la reducción del producto interior bruto) como en cuanto a su reflejo en la reducción de empleo. Es lo que podemos ver en el gráfico 1.

La crisis de 2020 ha supuesto una reducción del 10,8% del PIB, la mayor desde la Guerra Civil. En tan solo un año se han perdido 3,1 puntos porcentuales más de riqueza producida que en todo el periodo de la crisis 2007-2013, que se ha valorado como una crisis extraordinaria y de la que se habla como de la «Gran Recesión».

GRÁFICO 1. Evolución del PIB y del empleo en la crisis financiera de 2007-2013 y en la crisis sanitaria de 2020



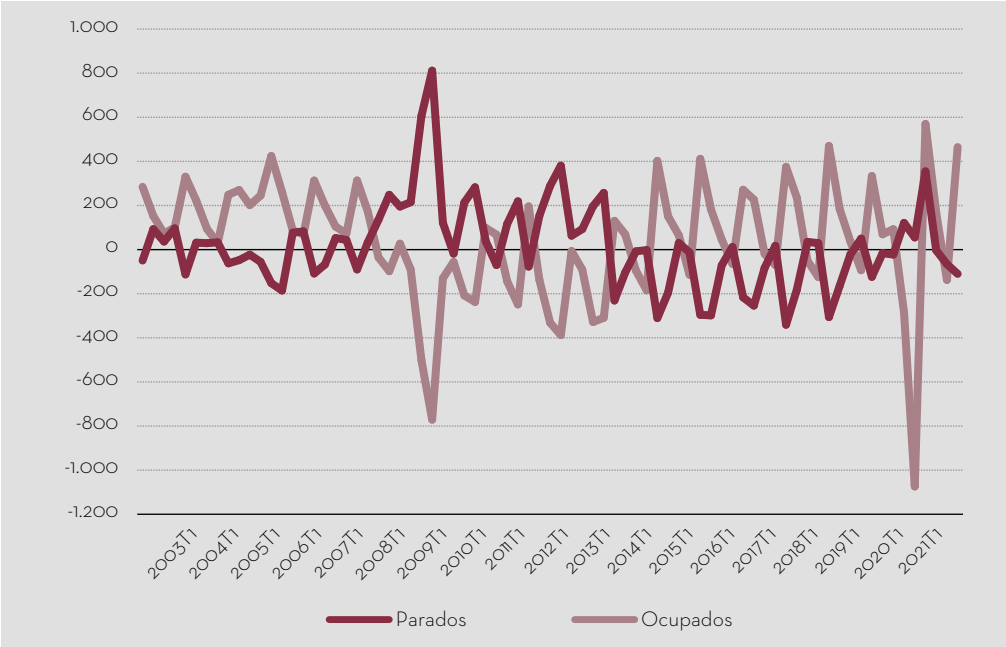
Nota: La evolución del PIB está calculada en base a su evolución en euros constantes de 2010. El empleo está calculado en media anual del número de ocupados de 15 a 64 años.
Fuente: Eurostat (National Accounts y Labour Force Survey)

Sin embargo, su traducción en pérdida de empleo ha sido en este caso, al menos de momento, mucho menor. El empleo se redujo en 2020 en un 3,1% en términos anuales, frente a una pérdida del 16,8% en el periodo 2007-2013, es decir, cinco veces más empleo perdido con una reducción inferior en el PIB en ese mismo periodo.

En términos comparativos con otros países europeos España sigue destacando en esta ocasión en cuanto a pérdida de empleo, de la misma forma que destacó también en la crisis financiera. Pero ahora lo hace porque la reducción de la actividad ha sido mayor por la exposición al turismo y las debilidades de la economía española a las que hacíamos referencia. En la crisis anterior España fue el país que más empleo perdió de entre los nueve países que vieron cómo se reducía su actividad económica entre un 5% y un 10%. Por ejemplo, países como Italia o Portugal, con reducciones del PIB similares a España, perdieron mucho menos empleo. Así, el factor regulatorio y el tipo de respuesta desde las políticas públicas tuvo una influencia bastante clara.

Aun con todo, en la perspectiva del largo plazo podemos ver la intensidad de la destrucción de empleo en los trimestres centrales de 2020, de la que no es fácil encontrar

GRÁFICO 2. Variación trimestral de la ocupación y el desempleo en España (miles de personas)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa

precedentes. Esa reducción de la población ocupada no se traduce en un aumento equivalente de la población desempleada, como venía siendo habitual en todo el periodo analizado y puede verse en el gráfico 2. Y esta diferencia nos remite al impacto que han podido tener los ERTE en cuanto a la contención del aumento del desempleo, tanto estadístico (son personas que normalmente no están buscando trabajo ni están disponibles para el empleo porque esperan volver a trabajar en sus empresas) como real (haciendo viable económicamente para las empresas un periodo de espera sin deshacer el vínculo contractual con sus trabajadores).

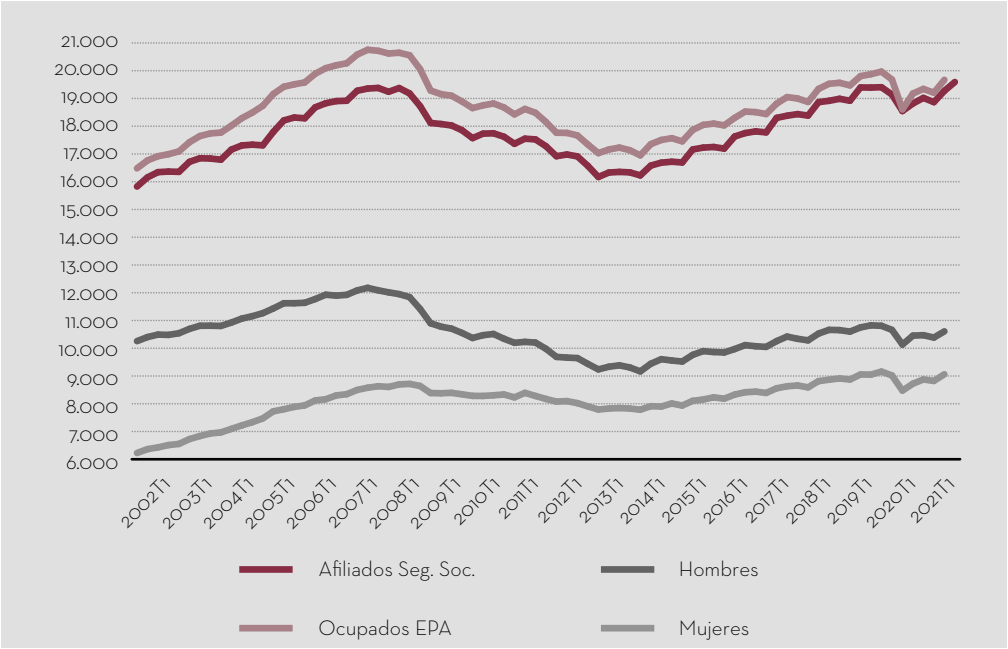
El efecto amortiguador de los ERTE parece fuera de toda duda: a finales de abril de 2020, 3,6 millones de trabajadores estaban en ERTE, la proporción alcanzaba el 70% en la hostelería o el 60% en las actividades artísticas o recreativas (Ocaña *et al.*, 2020). Bajó rápido hasta los 630.000 en octubre y, con ciertos rebotes asociados a las olas de la pandemia, ya a final de septiembre de 2021, había tan solo 239.230 personas en ERTE, que no han perdido el empleo pero que posiblemente han visto reducirse los ingresos familiares (Laparra, 2021).

En términos de *stock*, la población ocupada se redujo en 1,2 millones de personas para el segundo trimestre de 2020, en relación con el mismo periodo del año anterior. El desempleo siguió creciendo también durante el tercer trimestre, aunque no en los mismos términos, alcanzando a 3,7 millones de personas, medio millón más en tres trimestres.

El «rebote», a partir de finales de 2020, ha supuesto la recuperación de 1 millón de empleos para el segundo trimestre de 2021, aunque esto ha tenido una incidencia más escasa también en la reducción del desempleo (la reducción no ha llegado a los 200.000 en ese periodo), de la misma forma que la reducción de la ocupación no se tradujo en un aumento equivalente del desempleo.

En esta ocasión, al menos hasta el momento, la dinámica del mercado ha sido muy similar por sexos en cuanto a la reducción de la ocupación, aunque puede apreciarse en el gráfico 3 cómo se ha ralentizado el proceso histórico de igualación en cuanto al volumen de empleo de hombres y mujeres. Sin embargo, ya en 2021, las mujeres están recuperando nuevamente el nivel de empleo con más rapidez que los

GRÁFICO 3. Evolución de la población ocupada en España por sexo (miles de personas)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa

hombres (7% frente al 5% de incremento de la ocupación en un año para el segundo trimestre de 2021).

De acuerdo con la serie de afiliación a la Seguridad Social en julio de 2021, último dato disponible, ya se habrían superado claramente los niveles de población ocupada de 2019, lo que supondría a su vez superar también el record histórico de afiliados de 2008, algo que todavía no recoge la EPA.

La discrepancia entre los datos de la EPA y los de afiliación a la Seguridad Social se ha ido reduciendo progresivamente desde 2007, expresando una diferencia mínima en la crisis de 2020 y el «rebote» posterior, algo que sería coherente con un proceso de reducción del desempleo irregular, que teóricamente registra la EPA pero no la Seguridad Social, y de cuyo retroceso durante esta crisis ya se han dado algunas referencias empíricas (Laparra, 2021).

2. Los cambios que trae la crisis en el sistema ocupacional

Las crisis son los mecanismos por los que a menudo implosionan, se aceleran o simplemente se hacen más visibles los cambios en la estructura económica que parecían resistirse en los periodos previos de expansión y crecimiento económico. Las dos crisis a las que hemos asistido recientemente han provocado cambios de naturaleza muy distinta en la estructura del mercado de trabajo y los mecanismos de respuesta a las mismas también han introducido dinámicas distintas.

La crisis de 2007-2013 fue preferentemente una crisis de corrección de los excesos del ladrillo (y del sector financiero, asociado al mismo). Evidentemente el sector más afectado fue la construcción, con una caída en el empleo del 59% que arrastró de forma significativa al sector industrial que le abastecía (las manufacturas redujeron el empleo en un 31%). Pero esa crisis se intensificó con las políticas de austeridad con las que se le quiso dar respuesta y el impacto llegó prácticamente a todas las ramas de actividad (agricultura, comercio, hostelería, transporte o servicio doméstico, todas ellas con caídas en el empleo en torno al 10%). En algunas de ellas, especialmente en la construcción y la industria, pero también en menor grado en el comercio, el empleo ya no se recuperó en el periodo siguiente hasta la crisis sanitaria, y todavía hoy hay casi 700.000 empleos industriales menos que a comienzos de 2008.

Esto es lo que puede verse en las tablas siguientes, en las que presentamos la evolución en el volumen de empleo por ramas de actividad y por ocupación, justo antes y justo después de ambas crisis económicas, la de 2007 y la de 2020 **(1)**.

TABLA 1. Evolución del número de ocupados por ramas de actividad en distintos momentos del periodo 2008-2021 en España

	N.º de personas ocupadas (miles)					Incremento en el periodo (%)	
	2008 (T2)	2013 (T2-4)	2019 (T2-4)	2020 (T2-4)	2021 (T2)	2019-20	2020-21
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	831	743	783	759	811	-3,1	6,9
Industrias extractivas y manufactureras	3.093	2.143	2.544	2.440	2.425	-4,1	-0,6
Suministros	191	205	237	234	240	-1,3	2,6
Construcción / inmobiliarias	2.685	1.111	1.429	1.385	1.472	-3,1	6,3
Comercio y reparación de vehículos	3.238	2.851	3.091	2.957	2.923	-4,3	-1,1
Transporte y almacenamiento	951	837	1.034	983	994	-4,9	1,1
Hostelería	1.481	1.369	1.760	1.383	1.443	-21,4	4,3
Información y comunicaciones	582	522	609	614	656	0,8	6,9
Actividades financieras y de seguros	523	457	432	450	484	4,0	7,7
Actividades profesionales, científicas y técnicas	901	830	1.028	1.033	1.074	0,6	4,0
Actividades administrativas y auxiliares	929	889	1.046	994	1.000	-4,9	0,5
Administración pública	1.299	1.274	1.348	1.359	1.385	0,8	1,9
Educación	1.181	1.153	1.353	1.300	1.472	-4,0	13,3
Actividades sanitarias y de servicios sociales	1.260	1.377	1.703	1.788	1.844	5,0	3,1
Actividades artísticas, recreativas	316	318	408	365	382	-10,4	4,5
Servicio doméstico	747	669	584	525	585	-10,1	11,4

Fuente: INE, Encuesta de la Población Activa. Media de los trimestres que se indican para cada año

(1) Para homogeneizar lo más posible la comparación se han cogido los trimestres segundo, tercero y cuarto de cada año en 2013, 2019 y 2020, ya que la crisis de empleo de este último año se desarrolló preferentemente en ese periodo. En 2021 se toma el segundo trimestre, último dato disponible a la hora de realizar este análisis y que recogería ya un cambio de tendencia hacia la recuperación del empleo en general. En 2008, primer año de esta serie que publica el INE, se toma el mismo segundo trimestre. En las tablas siguientes de este apartado se establecen criterios similares.

La crisis de 2020 parece haber tenido un impacto muy distinto. Su intensidad es incomparablemente mayor, teniendo en cuenta que hablamos de tan solo un año. Se perdieron el 21% de los empleos en la hostelería y el 10% en actividades artísticas o en el servicio doméstico, todas ellas muy afectadas por el confinamiento y por los límites impuestos a la interacción. Pero afectó también de forma importante a la industria, al comercio, al transporte, a las actividades financieras, a las actividades administrativas o la educación, con pérdidas de más del 4%, e incluso a la agricultura o a la construcción (-3,1%), que parecían menos afectadas por las medidas preventivas sanitarias. Ha habido, pues, un impacto diferencial en las distintas ramas de actividad de unas medidas relativamente homogéneas para el conjunto de la sociedad.

La diferencia sustancial es que ahora la recuperación de empleo ha sido rápida y casi tan intensa como fue la destrucción del mismo en 2020, y que en el segundo trimestre de 2021 la mayoría de las ramas de actividad presentan ya volúmenes de empleo similares o superiores a los de 2019. La excepción más significativa es la hostelería, que presenta todavía un déficit de 320.000 empleos respecto de 2019, después de un periodo de recuperación en el que había tenido un gran protagonismo con un crecimiento

TABLA 2. Evolución del número de ocupados por ocupación desempeñada en distintos momentos del periodo 2008-2021 en España

	N.º de personas ocupadas (miles)				Incremento en el periodo (%)	
	2013 (T2-4)	2019 (T2-4)	2020 (T2-4)	2021 (T2)	2019-2020	2020-2021
Directores y gerentes	794	779	766	814	-1,7	6,3
Profesionales científicos e intelectuales	3.030	3.677	3.686	3.852	0,3	4,5
Técnicos; profesionales de apoyo	1.792	2.135	2.147	2.250	0,5	4,8
Contables, administrativos y otros empleados de oficina	1.706	2.065	2.016	2.033	-2,4	0,9
Trabajadores de los servicios	3.965	4.444	4.042	4.117	-9,0	1,9
Trabajadores cualificados en el sector primario	450	439	424	441	-3,3	4,0
Trabajadores cualificados de industria y construcción	1.874	2.193	2.124	2.155	-3,1	1,5
Operadores de maquinaria, y montadores	1.262	1.543	1.461	1.511	-5,3	3,5
Ocupaciones elementales	2.216	2.497	2.263	2.386	-9,4	5,5
Ocupaciones militares	87	111	115	112	3,3	-2,5

Nota: No se incluye 2007 en este análisis porque el cambio en las codificaciones introducido en 2011 impide la comparación con 2013.
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa. Media de los trimestres que se indican para cada año

sostenido de la actividad turística. Pero también la industria presenta dificultades para crecer en empleo por el impacto o la expectativa del cambio tecnológico en ciernes, y ha perdido 100.000 empleos respecto de 2019.

El dinamismo en el empleo en actividades como la educación, la sanidad y servicios sociales y en la administración pública nos habla de la relevancia del papel de las políticas públicas en la respuesta a esta crisis, con una diferencia muy sustancial a la experiencia anterior, no solo en el periodo de crisis, sino también en la recuperación.

En esta incipiente salida de la crisis, que habrá que ver si se consolida en el futuro, podemos apreciar también indicios de posibles transformaciones del modelo productivo. El crecimiento en los empleos de la información y la comunicación, que ni siquiera se redujo en 2020, de las actividades financieras y de seguros (a pesar de las operaciones de ajuste de plantilla de los grandes bancos); un sector agrícola que crece ahora más rápido en el total de empleo y en el empleo cualificado (+4%); un sector de la construcción que sigue recuperando poco a poco el nivel de ocupación... Si en 2020 se perdieron sobre todo empleos cualificados (-9% de trabajadores de los servicios o -9,4% de ocupaciones elementales), la recuperación está haciendo crecer más los grupos profesionales de más cualificación: directores y gerentes (+6,3%), profesionales y científicos (+4,5%) o técnicos de apoyo (+4,8%).

En sentido contrario, si las ocupaciones elementales, de más baja cualificación, perdieron en 2020 un 9,4% de los empleos, 234.000, en lo que va de 2021 han recuperado tan solo la mitad. Evidentemente es demasiado pronto para valorar si estos primeros datos de 2021 pueden marcar una tendencia de cambio real en el futuro. Pero, si es así, cabe augurar dificultades crecientes en los sectores más vulnerables del mercado de trabajo y con menor cualificación. De hecho, esto no supone más que una intensificación de tendencias anteriores: en el periodo 2013-2019 estas ocupaciones elementales crecían ya por debajo de la media. Lo que esto indica, si llega a confirmarse, es que lo que puede ser una tendencia positiva en la evolución del conjunto del sistema productivo y ocupacional (hacia empleos de mayor cualificación, más valor añadido y potencialidad para mayores retribuciones) podría tener claros grupos perdedores que se queden al margen al no poder acceder ni a estos nuevos empleos que se están creando crecientemente ni a los empleos precarios que tradicionalmente venían siendo la base de su subsistencia y que ahora van desapareciendo. Es algo que veremos también con claridad desde el análisis de los cambios de situaciones que está experimentando la población a través de la estadística de flujos de la población activa (EFPA).

Las políticas públicas deberán prever los mecanismos para que algo que es bueno para el conjunto de la población no sea una condena a la exclusión social para los grupos más vulnerables. Las políticas de protección social y de activación para el empleo tienen aquí una responsabilidad fundamental.

3. Más igualdad de género y más desigualdad social en el acceso al empleo

Tratamos de ver cuáles han sido los grupos sociales más o menos perjudicados por estas transformaciones del sistema ocupacional que han traído estos periodos de crisis y de recuperación, a partir de cuatro variables básicas: sexo, edad, nivel de estudios y nacionalidad. Es lo que puede verse en la tabla 3.

Insistimos en cualquier caso que la perspectiva de este capítulo se refiere a la evolución en el volumen de empleo y que en el capítulo siguiente se realizará un análisis minucioso de la calidad de ese empleo, especialmente en la dimensión de la temporalidad.

TABLA 3. Evolución de la ocupación según el sexo, la edad y el nivel de estudios de las personas ocupadas

	N.º de personas ocupadas (miles)					Incremento en el periodo (%)		
	2007 (T2-4)	2013 (T2-4)	2019 (T2-4)	2020 (T2-4)	2021 (T2)	2007-2013 (%)	2019-2020 (%)	2020-2021 (%)
Total	20.684	17.175	19.882	19.043	19.672	-17,0	-4,2	3,3
Hombres	12.115	9.342	10.794	10.352	10.609	-22,9	-4,1	2,5
Mujeres	8.569	7.834	9.088	8.690	9.063	-8,6	-4,4	4,3
De 16 a 29 años	4.928	2.402	2.780	2.414	2.618	-51,3	-13,1	8,4
De 30 a 44 años	9.106	7.830	7.914	7.355	7.475	-14,0	-7,1	1,6
De 45 y más	6.651	6.943	9.188	9.273	9.579	4,4	0,9	3,3
Primaria o menos	3.146	1.544	1.057	898	912	-50,9	-15,1	1,5
Secundaria obligatoria	5.773	4.572	5.350	4.860	4.975	-20,8	-9,2	2,4
Secundaria postobligatoria	4.872	3.961	4.754	4.565	4.695	-18,7	-4,0	2,9
Superior	6.894	7.098	8.720	8.720	9.089	3,0	0,0	4,2

	N.º de personas ocupadas (miles)					Incremento en el periodo (%)		
Española	17.913	15.260	17.452	16.759	17.276	-14,8	-4,0	3,1
Resto de Europa	929	812	1.108	992	934	-12,6	-10,4	-5,9
América Latina	1.335	683	729	747	922	-48,8	2,5	23,4
Resto del mundo	507	421	594	545	540	-17,1	-8,3	-0,8

Nota: En el nivel de estudios se introduce una nueva codificación en 2014, por lo que no deben hacerse comparaciones entre antes y después de ese momento.
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa. Media de los trimestres que se indican para cada año

Puede verse claramente en todo este periodo cómo se mantiene una tendencia de fondo, muy estructural, hacia una creciente igualación en el acceso al empleo entre hombres y mujeres. Una tendencia que se mantiene tanto en los dos periodos de crisis como en los de recuperación: en la crisis anterior, las mujeres se vieron menos afectadas, pero incluso en el periodo de recuperación el crecimiento del empleo femenino fue ligeramente superior (0,5 puntos porcentuales); en esta última crisis de 2020 la pérdida de empleo fue ligeramente superior para las mujeres, pero la recuperación parece que está siendo mucho más rápida para ellas. Como resultado de todo ello, en el segundo trimestre de 2021 hay 1,5 millones menos de ocupados varones y 0,5 millones más de mujeres ocupadas respecto de 2007. Como resultado de esta evolución, la diferencia en el volumen de empleo entre hombres y mujeres se ha reducido en un 57% respecto de 2007.

Por el contrario, podemos ver cómo en esta crisis los sectores más afectados han vuelto a ser los que tienen un menor nivel educativo (una pérdida del 15% de los empleos de las personas menos formadas frente al 0% de las que tienen estudios superiores), aunque estas diferencias han sido menores que en la crisis pasada **(2)**. También son las personas con menos estudios los que pueden acceder con mayor dificultad a los nuevos empleos que se van creando en este año. La educación superior sigue siendo un buen recurso en el mercado de trabajo, tanto para evitar la pérdida de empleo en los periodos de crisis como para aprovechar las oportunidades en los periodos de expansión.

(2) Recuérdese que la codificación entre los dos periodos es distinta, por lo que las diferencias entre uno y otro no pueden estimarse con precisión. En cualquier caso, con los datos disponibles, parece claro que se han mantenido diferencias en el impacto entre los distintos niveles educativos y que estas diferencias han sido ahora menores que en la crisis de 2007-2013.

La distribución del empleo por edades expresa no solo las dificultades mayores o menores de cada grupo, sino también las tendencias del cambio demográfico, con un notable envejecimiento de la población ocupada en el periodo. Aun con esta matización, sin duda son los jóvenes los que han visto empeorar más claramente su participación en el sistema ocupacional en todo este periodo: la población ocupada menor de 30 años se ha reducido casi a la mitad en todo este periodo. Es el resultado de una reducción de las cohortes que se incorporan a la edad laboral (cada vez más pequeñas), de la prolongación del periodo de estudios y formación y de las fuertes dificultades experimentadas en el acceso al empleo para los jóvenes. El impacto en la pérdida de empleo juvenil fue mucho mayor en la crisis de 2007 que en 2020 (en parte porque se prolongó durante un largo periodo, frente a un solo año que estamos analizando para 2020). Pero puede ser significativo también que la recuperación del empleo juvenil es ahora más rápida que en otros grupos de edad y notablemente más rápida también que en el periodo 2013-2019. Si esta tendencia se mantiene, y a la vista de las dificultades para aumentar el empleo en otros grupos de más edad, si las políticas públicas y la concertación social acompañan, podría suponer claramente un cambio de tendencia en cuanto a la relación de los jóvenes con el mercado de trabajo en España.

Los cambios en la composición por nacionalidad en la población ocupada se deben en parte al impacto mayor o menor de la crisis en cada grupo, pero también a la dinámica del propio fenómeno migratorio (evolución de los flujos, naturalizaciones...). Un análisis más en profundidad del impacto de la crisis en la población inmigrante puede verse en el capítulo correspondiente. En cualquier caso, la presencia de personas extranjeras en la población ocupada que había en 2007 no se ha alcanzado todavía en 2021, y se aprecian diferencias significativas en la marcha de la recuperación entre unos grupos y otros, con ventaja de las personas españolas (medio millón más de ocupados en 2021) o de países latinoamericanos (unos 170.000 ocupados más). La presencia de este último grupo, que está teniendo un creciente protagonismo en la dinámica migratoria, se redujo prácticamente a la mitad en la anterior crisis, aumentó en la recuperación 2014-2019 con la intensificación del flujo y parece estar incorporándose al empleo con mayor intensidad en este momento.

Las diferencias en la estructura productiva entre las CC. AA., así como también la distinta incidencia que ha tenido la pandemia por territorios, o las mayores o menores limitaciones a la movilidad y a la actividad económica decididas por las autoridades sanitarias en cada sitio, han dado lugar a diferencias significativas en la reducción del empleo en 2020. También puede verse una recuperación de la ocupación en 2021 que no es uniforme en todo el Estado, que en unos casos compensa y en otros acrecienta las diferencias generadas en 2020.

TABLA 4. Evolución de la ocupación por CC. AA. (2007-2021)

	N.º de personas ocupadas (miles)					Incremento en el periodo (%)			
	2007 (T2-4)	2013 (T2-4)	2019 (T2-4)	2020 (T2-4)	2021 (T2)	2007-2013	2013-2019	2019-2020	2020-2021
Andalucía	3.248	2.580	3.124	2.992	3.155	-20,6	21,1	-4,2	5,4
Aragón	630	516	591	566	574	-18,1	14,4	-4,3	1,5
Asturias	440	370	388	379	389	-15,9	4,8	-2,2	2,6
Baleares	522	491	590	537	562	-5,9	20,0	-9,0	4,8
C. Valenciana	2.241	1.775	2.099	2.002	2.049	-20,8	18,3	-4,6	2,3
Canarias	892	728	910	823	828	-18,4	25,1	-9,6	0,6
Cantabria	264	223	246	233	242	-15,4	10,3	-5,4	3,9
Castilla y León	1.089	919	1.000	958	965	-15,5	8,7	-4,1	0,7
Castilla-La Mancha	872	717	824	798	840	-17,8	14,9	-3,2	5,3
Cataluña	3.596	2.982	3.457	3.297	3.417	-17,1	15,9	-4,6	3,6
Extremadura	415	342	392	382	401	-17,6	14,6	-2,7	5,1
Galicia	1.203	1.007	1.100	1.071	1.077	-16,3	9,3	-2,6	0,5
La Rioja	148	125	141	138	142	-15,9	13,4	-2,7	3,5
Madrid	3.137	2.704	3.121	3.012	3.124	-13,8	15,4	-3,5	3,7
Murcia	640	518	617	608	649	-19,0	19,1	-1,6	6,7
Navarra	296	259	291	276	284	-12,7	12,4	-4,9	2,6
País Vasco	1.004	871	936	913	914	-13,2	7,5	-2,4	0,1
Ceuta	25	25	28	28	28	2,7	10,0	-1,4	0,8
Melilla	24	24	27	30	32	0,7	11,6	11,8	6,5

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa. Media de los trimestres que se indican para cada año

La crisis financiera, asociada al fuerte pinchazo de la burbuja inmobiliaria en España, tuvo una especial incidencia en aquellas CC. AA. más expuestas a este tipo de actividades: Comunidad Valenciana, Andalucía, Canarias o Murcia (aunque no tanto, curiosamente, en el caso de las Islas Baleares). Las CC. AA. más industriales y con mayor vocación exportadora, como Navarra o País Vasco, pudieron entonces mitigar el impacto de la crisis en el empleo.

Las limitaciones a la movilidad que ha provocado la COVID-19 han impactado preferentemente en los dos archipiélagos, más dedicados tradicionalmente al turismo, con una pérdida de empleo de más del doble que la media nacional. Otras CC. AA. en las que el turismo y la hostelería tienen una importancia significativa también han pre-

sentado incidencia significativa en la pérdida de empleo, en torno a la media estatal, como Andalucía, Cataluña o Comunidad Valenciana. Los casos de Aragón, Cantabria, Castilla y León o Navarra, también con importantes pérdidas de empleo en esta crisis, podrían quizás explicarse por la mayor incidencia de la enfermedad y por las medidas restrictivas asociadas a ello.

La recuperación del empleo está siendo todavía lenta en las zonas turísticas y presenta un dinamismo mucho mayor en las CC. AA. del sur de España con un sector agroalimentario fuerte: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura o Murcia.

El caso de Madrid, con una pérdida de empleo inferior a la media en 2020 y una recuperación del empleo perdido ya para el segundo trimestre de 2021, sin duda requerirá un análisis en profundidad por las implicaciones que el debate político ha tenido en cuanto a las medidas sanitarias y de limitación de la movilidad.

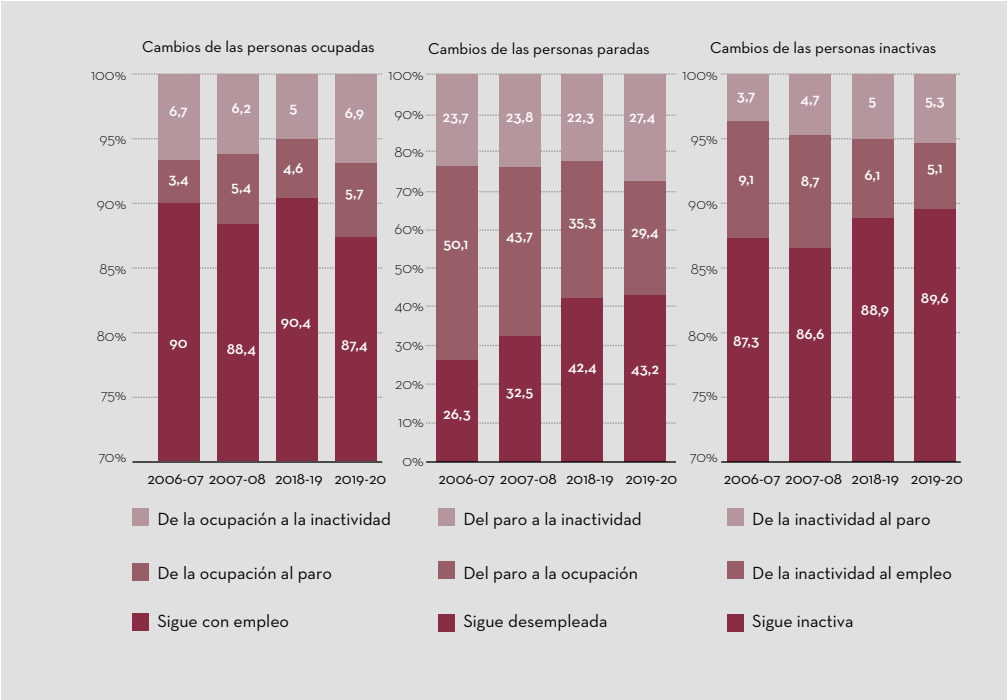
4. Aun con menos destrucción de empleo, aumentan la incertidumbre y los itinerarios problemáticos

La intensidad de la crisis, que puede verse en la evolución del *stock* de personas ocupadas, desempleadas y de trabajadores en ERTE, se ve reforzada si analizamos la dinámica del mercado de trabajo: cómo han ido perdiendo sus empleos unas personas mientras otras lograban una nueva ocupación o se veían bloqueados sin salida alguna. El análisis de estas transiciones de la ocupación al desempleo o la inactividad o viceversa tiene un especial interés porque nos anticipa la estructura del mercado de trabajo que se habría estado configurando en 2020 si no llega a cambiar la tendencia en este año. Planteamos por ello un análisis comparativo de este año de crisis de empleo provocada por la crisis sanitaria (los cambios en las situaciones de las personas entre 2019 y 2020) respecto del primer año de crisis de empleo provocada por la crisis financiera (de 2007 a 2008). Para analizar los cambios en los flujos comparamos la dinámica del mercado de trabajo en esos periodos respecto del periodo inmediatamente anterior, también de un año **(3)**.

(3) Nota metodológica: Este apartado está basado en el análisis de la Estadística de Flujos de la Población Activa del INE. Se han seleccionado cuatro periodos en los que se analiza el cambio de situaciones respecto del mercado de trabajo con el objetivo de medir las diferencias en el impacto de esta crisis y la anterior: dos correspondientes al primer año de la crisis de empleo (de 2019 a 2020 y de 2007 a 2008) y los periodos inmediatamente anteriores (de 2018 a 2019 y de 2006 a 2007).

Esta crisis, aun con su corta duración, ha intensificado la flexibilidad de los ocupados, reduciendo su estabilidad empírica: si el 90,4% de las personas ocupadas mantenían un empleo al año siguiente justo antes la crisis de 2020, esa proporción se redujo 3 puntos porcentuales en ese año. La estabilidad empírica de los ocupados se recuperó para 2018-2019 respecto de la crisis anterior, pero cae con más intensidad en la crisis de 2020. Y esto no solo por las salidas hacia el desempleo (un 5,7%), sino también por las salidas hacia la inactividad (6,9%). En ambos casos presentan los niveles más altos del

GRÁFICO 4. Evolución de la población de 16 y más años en el periodo de un año



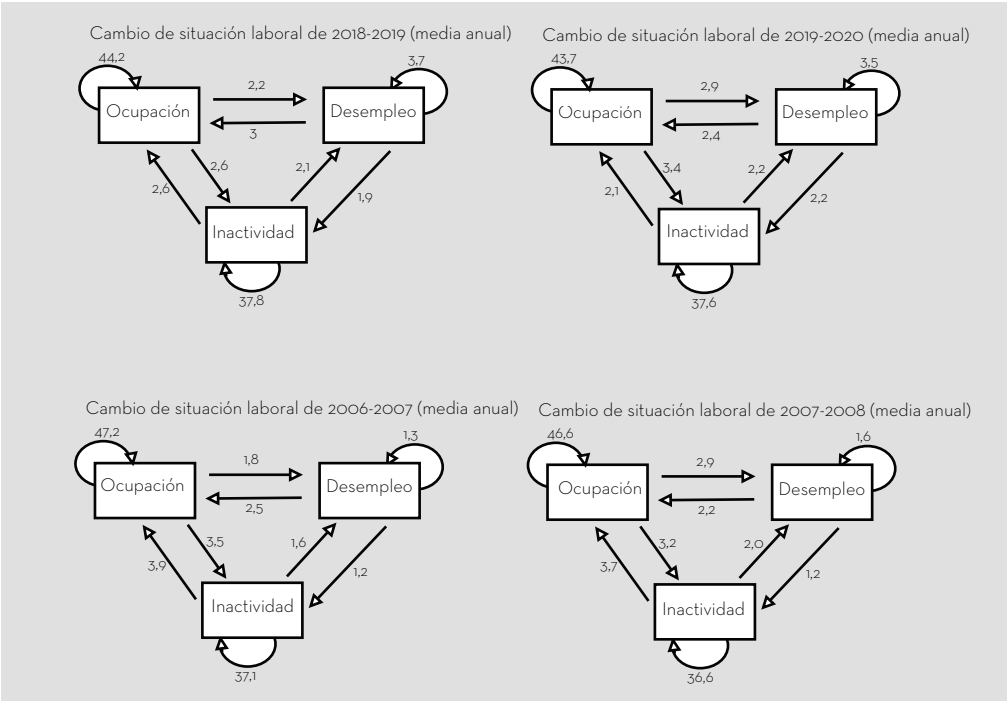
Fuente: Estadística de Flujos de la Población Activa (INE). Media del flujo de los 4 trimestres de cada año, a sus correspondientes del año siguiente

Para cada uno de esos cuatro periodos, se han enlazado las bases de datos correspondientes a cada uno de los cuatro trimestres (primer trimestre de 2006 con primer trimestre de 2007 y así sucesivamente).
Así, los datos que se ofrecen se refieren a las transiciones laborales en un año y se corresponden con la media anual de las transiciones identificadas en los cuatro trimestres de cada año a sus correspondientes del año siguiente.
Se ha utilizado la ponderación que ofrece el INE para las transiciones trimestrales, corrigiéndola posteriormente con la referencia de los datos de la EPA por nivel de estudios, edad y nacionalidad.

periodo analizado. La salida de la ocupación hacia situaciones de inactividad ha sido mayor en 2020, en un sentido contrario a lo que pasó en la crisis de 2007, que produjo una ligera reducción en esas transiciones.

Por otro lado, la crisis ha limitado las posibilidades de las personas desempleadas de conseguir un empleo, una tendencia que evoluciona progresivamente, independientemente del ciclo económico, y ahora son un 40% menores que en 2007: más de la mitad de los parados lo hacía en un año, antes de la crisis de 2007 y en 2020 lo hizo tan solo el 29,4% de estas personas. Esto es el resultado tanto de la tendencia al aumento de la cronificación en el desempleo, que se viene observando en todo el periodo, como también por el desánimo que lleva a las transiciones a la inactividad, especialmente de las personas de más edad. En este último caso el refuerzo de la protección social puede ser un elemento que explique este cambio parcialmente (junto con el envejecimiento de la población activa en estos 12 años).

GRÁFICO 5. Cambio de la situación laboral en un año, antes y durante la crisis de la COVID-19; comparación con la crisis financiera de 2007



Fuente: Estadística de Flujos de la Población Activa (INE). Media del flujo de los cuatro trimestres de cada año a sus correspondientes del año siguiente

También es ahora significativamente más difícil acceder al empleo para las personas inactivas, algo que solo logra el 5,1% de los casos, casi la mitad que antes de la crisis financiera, a pesar de que lo intenta una proporción mayor: un 5,3% pasan a estar disponibles para el empleo y lo buscan activamente.

En el gráfico 5 representamos estos mismos flujos entre las tres situaciones posibles respecto de la actividad económica, ocupados, parados e inactivos, pero estimados para el conjunto de la población mayor de 16 años en todos los casos. Podemos apreciar mejor la importancia relativa de cada flujo, así como los balances entre flujos de sentido opuesto (del paro a la ocupación y de la ocupación al paro, por ejemplo). En cualquier caso, para apreciar bien la relevancia de cada porcentaje, es necesario recordar que con 39,6 millones de personas de 16 y más años en 2020 cada punto de diferencia son unas 400.000. Pequeñas variaciones en los porcentajes pueden dar cuenta, por tanto, de cambios muy significativos.

Si el 47,2% de la población de 16 y más años eran personas ocupadas que mantenían un empleo en un año antes de la primera crisis, esa proporción se ha venido reduciendo hasta antes de la crisis sanitaria y ha seguido reduciéndose también en periodo 2019-2020, hasta el 43,7%.

Cada una de las dos crisis ha incrementado el dinamismo de los cambios de situación entre el empleo, el paro y la inactividad, respecto del año anterior, del 14,4% al 15,2%. Estas ocho décimas podrían implicar unas 380.000 personas más que cambian de situación por efecto de la crisis. La diferencia respecto del comienzo del periodo analizado es superior al medio millón de personas.

Las probabilidades de pérdida de empleo han aumentado menos con esta crisis, pero eran mayores antes de la crisis que en 2007: los ocupados que pasan al desempleo son en 2020 la misma proporción que en 2008 (2,9% de la población mayor de 16 años), pero partiendo de una situación significativamente diferente un año antes, ya que ese flujo era notablemente más reducido antes de la crisis financiera de 2007. Había, pues, ya mayor riesgo de caer en desempleo para las personas ocupadas antes de la crisis sanitaria por la intensificación de la flexibilidad en el mercado de trabajo, y el empeoramiento relativo ha sido menor ahora que en la crisis anterior.

El flujo inverso del desempleo a la ocupación presenta, en 2020, una mayor intensidad que en la crisis de 2008: las personas que encuentran empleo, procedentes del desempleo, pasan de suponer el 2,2% de la población de 16 años y más en 2008 a significar el 2,4% en 2020. Pero el empeoramiento en esto respecto de la situación previa a la

crisis ha sido mayor en esta ocasión. Las posibilidades de conseguir un empleo para los desempleados se han reducido en esta crisis el doble de lo que lo hicieron en el primer año de la crisis anterior.

El balance entre los flujos del paro a la ocupación y viceversa es menos negativo en esta crisis que en el primer año de la crisis financiera de 2007-2008, pero el acceso total a la ocupación, desde el desempleo o la inactividad, se ha reducido notablemente en esta crisis: suponía un 5,9% de la población de 16 y más años en la crisis de 2007-2008 y ha descendido a un 4,5% en 2019-2020.

Los efectos de esta crisis han sido distintos en parte porque el mercado de trabajo tenía una dinámica distinta ya antes respecto de lo que conocíamos a principio de siglo: una mayor flexibilidad que se ha visto reflejada en la intensificación de los flujos de entrada y salida de la ocupación desde/hacia el desempleo y una cronificación de una parte creciente de las situaciones de desempleo. La mayor tendencia de las salidas a

TABLA 5. Proporción de personas ocupadas de cada grupo que pierden su empleo en un año (%)

		2006-2007	2007-2008	2018-2019	2019-2020
Sexo	Varón	3,1	5,6	4,5	5,6
	Mujer	3,8	5,1	4,7	5,9
Grupos de edad	16-29	6,1	9,2	10,1	12,7
	30-44	3,3	5,5	4,4	5,8
	45-64	1,9	3,2	3,4	4,1
Estado civil	Soltero/a	5,0	7,9	6,7	8,5
	Casado/a	2,5	4,0	3,3	4,0
	Viudo/a, separado/a, divorciado/a	3,2	6,1	4,5	5,6
Estudios	Educación primaria	3,8	7,6	9,2	10,4
	Primera etapa de educación secundaria	4,2	6,7	6,0	7,0
	Segunda etapa de educación secundaria	3,6	5,4	4,5	6,8
	Educación superior	2,2	3,2	3,2	3,9
Nacionalidad	Española	3,0	4,7	4,1	5,2
	Extranjera	5,9	10,5	8,1	9,8
Total		**3,4**	**5,4**	**4,6**	**5,7**

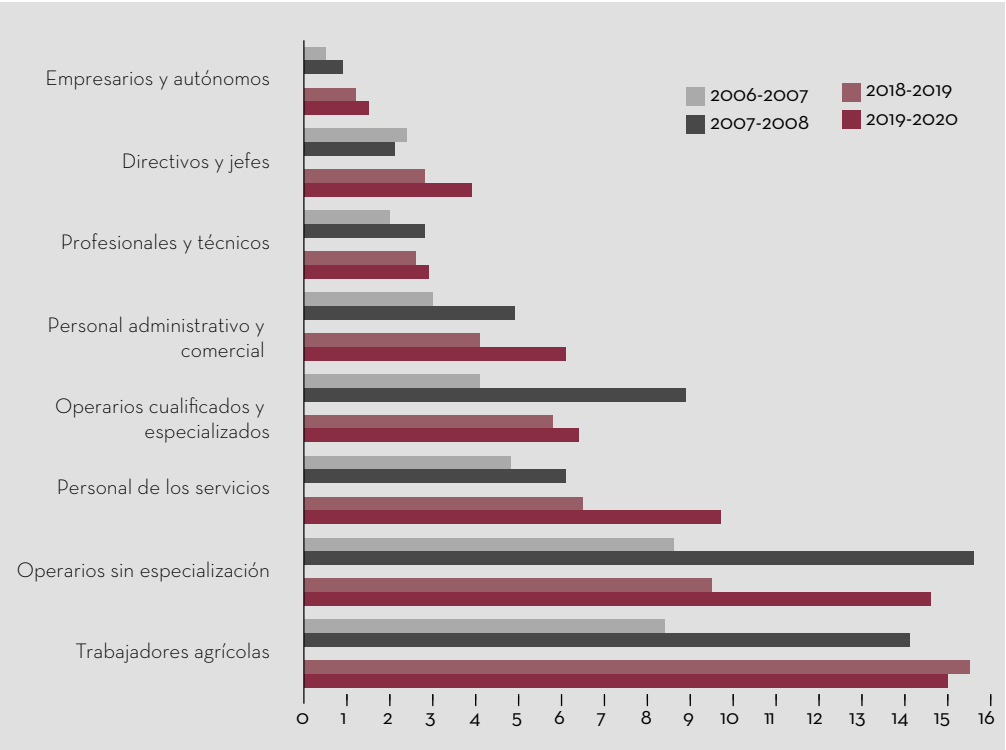
Fuente: Estadística de Flujos de la Población Activa (INE). Media del flujo desde los cuatro trimestres de cada año, a sus correspondientes del año siguiente

la inactividad en esta crisis posiblemente tenga que ver con las respuestas de refuerzo de protección social en esta ocasión.

Los grupos sociales más afectados por esta repentina crisis de empleo de 2020 han sido relativamente distintos respecto de los que lo fueron al comienzo de la crisis anterior, en 2008, como puede verse en la tabla 5.

Prácticamente todos los grupos se han visto afectados, aumentando sus probabilidades de perder un empleo, de la misma forma que sucedió en 2007-2008. Pero hay diferencias en cuanto al nivel de empeoramiento: si en 2007-2008 la crisis de empleo afectó preferentemente a los varones, a las personas de baja cualificación y a las de nacionalidad extranjera; ahora las mujeres han tenido un empeoramiento comparati-

GRÁFICO 6. Proporción de personas ocupadas que pierden su empleo en un año, según su condición socioeconómica (%)



Fuente: Estadística de Flujos de la Población Activa (INE). Media del flujo desde los cuatro trimestres de cada año, a sus correspondientes del año siguiente

vamente mayor, y aunque las pérdidas de empleo aumentan conforme disminuye la formación, el impacto comparativo en los grupos intermedios (segunda etapa de secundaria) ha sido mayor. Las personas extranjeras siguen soportando ahora un mayor impacto, pero las diferencias se han reducido en esta crisis. Sin embargo, los jóvenes, que sufrieron un fuerte impacto en la crisis financiera, han vuelto a ser los más perjudicados en la crisis sanitaria.

Más claras son las diferencias si atendemos a la condición socioeconómica, como puede verse en el gráfico 6.

Las probabilidades de perder un empleo dependen preferentemente de la posición que se ocupa en la jerarquía ocupacional. Esto era así en la crisis anterior, pero se ha intensificado en esta. Las pérdidas de empleo en los trabajadores agrícolas eran en 2019 casi el doble que en 2008: no se trata por tanto del efecto de la crisis, sino del aumento de la flexibilidad en todos estos años.

TABLA 6. Proporción de personas desempleadas de cada grupo que están ocupadas un año después (%)

		2006-2007	2007-2008	2018-2019	2019-2020
Sexo	Varón	58,2	46,2	39,9	31,2
	Mujer	43,9	41,9	31,1	27,8
Grupos de edad	16-29	56,2	48,0	41,5	33,4
	30-44	50,7	46,9	39,9	34,5
	45-64	38,3	31,4	27,9	22,7
Estado civil	Soltero/a	54,6	46,9	39,3	31,5
	Casado/a	45,6	41,1	31,5	28,3
	Viudo/a, separado/a, divorciado/a	45,7	38,2	30,6	22,9
Nivel de estudios	Educación primaria	44,1	32,4	24,6	21,3
	Primera etapa de educación secundaria	48,2	43,8	31,6	25,7
	Segunda etapa de educación secundaria	51,6	44,6	38,8	30,9
	Educación superior	56,2	54,2	42,7	36,8
Nacionalidad	Española	47,7	42,2	34,8	29,0
	Extranjera	58,7	49,8	37,8	31,2
Total		**50,1**	**43,7**	**35,3**	**29,4**

Fuente: Estadística de Flujos de la Población Activa (INE). Media del flujo desde los cuatro trimestres de cada año, a sus correspondientes del año siguiente

En la tabla 6 podemos ver que las posibilidades para conseguir un nuevo empleo entre los distintos grupos de las personas desempleadas también han cambiado con esta crisis.

Las personas desempleadas han visto reducir sus posibilidades de encontrar un empleo muy significativamente, no solo por efecto de la crisis actual, sino como efecto secundario de unas altas tasas de desempleo persistentes durante la larga crisis de 2007-2014, que dejaron como poso un crecimiento muy significativo del desempleo de larga y de muy larga duración. Así, si la mitad de los desempleados en 2006 estaban trabajando un año después, en 2020 no lo hacían ni uno de cada tres. Con todo, más de un millón de personas que estaban desempleadas en 2019 se encontraban trabajando un año después, un volumen ligeramente superior en números absolutos al equivalente de 2006-2007, lo que da cuenta también de la intensificación de los flujos en un mercado laboral cada vez más flexible.

Los varones desempleados han visto reducir sus posibilidades de encontrar un empleo significativamente más que las mujeres en esta crisis, aunque menos que en la crisis anterior. Los jóvenes no solo han perdido el empleo más fácilmente, sino que también

TABLA 7. Distribución por ramas de actividad de los empleos a los que se habían incorporado un año después las personas desempleadas (%)

	2006-2007	2007-2008	2018-2019	2019-2020
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	5,2	5,2	5,1	7,4
Industria de la alimentación, textil, cuero, madera y papel	5,6	5,1	4,8	5,4
Industrias extractivas	4,7	5,0	4,1	3,9
Construcción de maquinaria y equipo	3,7	2,5	3,0	2,5
Construcción	16,7	11,8	10,6	8,9
Comercio, reparación de automóviles, hostelería	24,6	25,1	27,8	24,8
Transporte y almacenamiento. Información y comunicaciones	4,5	5,9	6,4	7,5
Intermediación financiera, seguros, actividades inmobiliarias	11,3	13,6	11,9	11,4
Administración pública, educación y actividades sanitarias	13,7	15,1	16,6	18,4
Otros servicios	10,1	10,8	9,8	9,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Estadística de Flujos de la Población Activa (INE). Media del flujo desde los cuatro trimestres de cada año, a sus correspondientes del año siguiente

son los que más dificultades tienen para volver al trabajo cuando están desempleados. Y también aquí, aunque el nivel educativo sigue determinando positivamente las posibilidades de conseguir un empleo, estas posibilidades se han reducido ahora de forma significativa también en los sectores educativos intermedios y altos. La población extranjera, que se veía expulsada de sus empleos con mayor intensidad, ha ido viendo reducirse progresivamente su ventaja comparativa para incorporarse al empleo cuando estaba desempleada: una ventaja que era de 11 puntos en el periodo 2006-2007 y es de 2,1 puntos en 2019-2020.

Saber en qué actividades han conseguido un empleo las personas desempleadas nos permite adelantar las tendencias de cambio en la estructura del mercado de trabajo del futuro y nos identifica algunos elementos relacionados con las características peculiares de esta crisis y con el tipo de respuesta política que se le ha dado.

Así, encontramos un aumento de las posibilidades de empleo en el sector primario, que ya veíamos sometido a un fuerte movimiento de entradas y salidas y que vio incrementada su demanda. También en las actividades de logística, que se dispararon con las compras *on line* a partir del confinamiento y con las diversas limitaciones a la movilidad. El sector público, la sanidad y la educación han ofrecido más posibilidades de empleo a las personas desempleadas como consecuencia del refuerzo de las políticas públicas en estos sectores: casi cinco puntos más que antes de la crisis financiera de

TABLA 8. Distribución por ocupaciones de los empleos a los que se habían incorporado un año después las personas desempleadas (%)

	2018-2019	2019-2020
Directores y gerentes	0,8	1,3
Profesionales científicos e intelectuales	10,2	10,1
Técnicos y profesionales de apoyo	7,1	7,8
Contables, administrativos y otros empleados de oficina	9,1	8,0
Trabajadores de servicios	25,5	22,3
Trabajadores cualificados en el sector primario	1,4	2,0
Trabajadores cualificados de industria y construcción	13,5	13,3
Operadores de maquinaria y montadores	7,7	7,0
Ocupaciones elementales	24,4	28,2
Ocupaciones militares	0,2	0,1
	100,0	100,0

Nota: Se presentan tan solo los flujos que tienen una clasificación homogénea.
Fuente: Estadística de Flujos de la Población Activa (INE). Media del flujo desde los cuatro trimestres de cada año, a sus correspondientes del año siguiente

2007. Por el contrario, la hostelería, el comercio o incluso la construcción han sido en esta crisis una alternativa mucho más escasa.

Las oportunidades que ofrece el empleo de tipo administrativo se han reducido en esta crisis y cabe pensar que no se recuperen mucho a la luz de los últimos datos de 2021. Las posibilidades de empleo en las ocupaciones no cualificadas han aumentado casi cuatro puntos y suponen el 28,2% de los empleos encontrados por las personas desempleadas. Teniendo en cuenta que el *stock* de estos empleos se ha reducido de forma significativa en la crisis de 2020 (un 9,4% de reducción en un año), hay que concluir que aumentó la rotación y empeoraron las condiciones de trabajo en estos empleos.

5. Las consecuencias de la nueva crisis de empleo: la carencia de ingresos en el territorio

Finalmente, en este capítulo nos parece importante aproximarnos a las consecuencias que estas transformaciones en la estructura y la dinámica del mercado de trabajo tienen en la situación económica de los hogares, cómo se van concretando en el territorio las consecuencias de las turbulencias del mercado de trabajo sobre los hogares en esta crisis económica causada por la pandemia. La situación de los hogares respecto del empleo (con más o menos personas ocupadas) depende lógicamente del volumen de empleo total, pero también del tamaño y la estructura familiar. Cuando un hogar depende de un solo empleo precario y/o temporal las probabilidades de quedarse sin empleo en el hogar son mayores que cuando hay más empleos en la familia y al menos alguno de ellos es más estable. En segundo lugar, la presencia de otros perceptores de ingresos en el hogar depende también de la estructura familiar (con más o menos convivencia intergeneracional, con pensionistas) y del acceso mayor o menor de los hogares a distintas prestaciones sociales. Este proceso de traslación de la dinámica del mercado de trabajo a las situaciones de los hogares es lo que hemos tratado de expresar en el siguiente análisis **(4)**.

(4) El análisis se hace a partir de los microdatos de la EPA, agrupando por hogares las distintas situaciones de los individuos, a nivel de CC. AA. Se ha estimado la media de los trimestres segundo a cuarto del año 2019 y 2020 para ver con mayor claridad el impacto de la crisis respecto del año anterior.
Se identifica como «desempleo total familiar» el conjunto de los hogares en los que hay personas activas y ninguna está ocupada y se calcula el porcentaje sobre el total de hogares.
Se identifica como «hogares sin ingresos» aquellos en los que no hay ocupados, ni pensionistas ni perceptores de prestaciones por desempleo. Aunque la EPA no lo detalla, el análisis de los datos sugiere que podrían identificarse como estas últimas no solo las prestaciones del SEPE, sino también otras

En el conjunto de España, la tasa de desempleo pasaba del 13,9% en 2019 al 15,9% en 2020, lo que suponía medio millón más de personas en paro aproximadamente, un 17% de incremento. El desempleo total familiar aumentaba del 5,4% de los hogares al 6,2%, unos 170.000 hogares más, un crecimiento también del 17%. Y los hogares sin ingresos crecían en 70.000, un 12,6%, hasta situarse en 630.000 hogares como media anual, un incremento menor por el efecto compensatorio de la protección social (tanto el aumento de la protección por desempleo como el ingreso mínimo vital que se aprobaba el 29 de mayo).

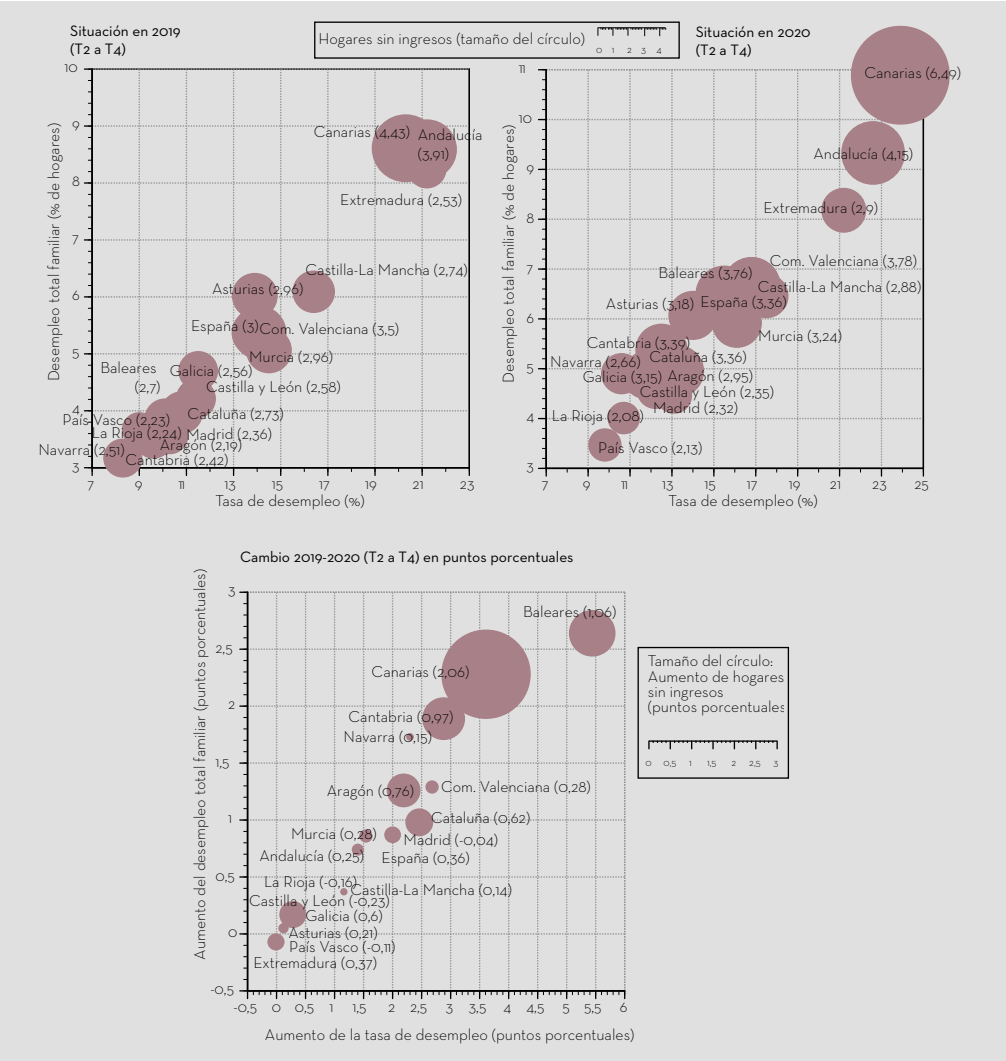
En los gráficos siguientes podemos ver que hay una relación bastante significativa entre la tasa de desempleo de las CC. AA. y el desempleo total familiar expresado en proporción del total de hogares, aunque en proporciones bastante distintas: mientras hay comunidades en las que cada tres puntos de tasa de desempleo se traducen casi en un punto de desempleo total familiar (Madrid o País Vasco), en el extremo opuesto encontramos a Canarias, donde son necesarios tan solo prácticamente dos puntos de tasa de desempleo para ese mismo resultado. Esto nos apunta, como decíamos, a las diferencias en la estructura de los hogares y en el tipo y el volumen de empleo que hay en ellos: los hogares con más de un empleo y con empleos de mayor estabilidad tienen menos probabilidades de quedarse sin ningún empleo, y las CC. AA. en los que estos hogares son más presentes tienen menos incidencia del empleo total familiar.

Pero las diferencias en términos de desempleo no se reflejan de igual modo en la carencia de ingresos de los hogares, con muchas CC. AA. con un nivel de incidencia similar, a pesar de presentar tasas de desempleo y desempleo total familiar totalmente distintas. La mayoría de las CC. AA. presentaban proporciones de hogares sin ingresos en torno al 3%, a pesar de que la incidencia del desempleo total familiar oscilaba entre un 5% y un 9%. Puede ser significativa, a este respecto, la diferencia entre Extremadura y Aragón en 2020. Una muestra muy clara de los efectos compensadores de las políticas sociales, con un efecto netamente homogeneizador, pero no carente de ciertas diferencias territoriales en su funcionamiento.

prestaciones como los ingresos mínimos de las CC. AA., al menos parcialmente, y el ingreso mínimo vital desde mediados de 2020.
Las CC. AA. de menor tamaño podrían tener más desviaciones a la hora de estimar situaciones relativamente reducidas como esta última de «hogares sin ingresos». En cualquier caso, al basarse la estimación en tres trimestres seguidos, cabe pensar que las desviaciones que hubiesen podido existir en la muestra de cada trimestre estarán compensadas, al menos parcialmente.

Si observamos el tercer gráfico, del gráfico 7, que muestra los cambios de 2019 a 2020, podemos ver cómo las variaciones en el desempleo y su distribución entre los hogares ha influido de formas muy distintas en las CC. AA.

GRÁFICO 7. Evolución de los hogares sin ingresos en relación con el desempleo y el desempleo total familiar, por CC. AA.)



Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la EPA (INE), trimestres segundo, tercero y cuarto de 2019 y 2020.

Canarias es sin duda la comunidad con un mayor aumento en los hogares sin ingresos (2,06 puntos, hasta alcanzar el 6,5% de los hogares), como confluencia de los tres factores: aumento del desempleo general, una peor distribución entre los hogares y una mayor ausencia relativa de mecanismos compensadores.

Con mayor impacto de la crisis en el desempleo incluso que Canarias, Baleares presenta un crecimiento significativamente menor de los hogares sin ingresos y, aunque el aumento de estos es de los mayores de entre las CC. AA., sin embargo, partiendo de una mejor situación en 2019, acaba posicionándose en una situación intermedia en 2020, con un 3,8% de hogares sin ingresos.

Andalucía, Extremadura o Castilla-La Mancha son el caso contrario: partían de una peor situación en términos de desempleo y desempleo total familiar, pero presentan una evolución menos mala (mejor que la media del Estado) en esas dos variables y, unida al efecto compensador de los subsidios por desempleo, especialmente presentes en las dos primeras, las situaciones de hogares sin ingresos crecen muy escasamente.

Galicia, con un menor impacto de la crisis de empleo y un aumento limitado del desempleo total familiar, ve aumentar la proporción de hogares sin ingresos casi el doble que la media estatal (0,6 puntos), lo que apunta a los límites de la protección social en este caso.

Las comunidades con impactos intermedios en términos de empleo también han tenido una evolución distinta en el aumento de los hogares sin ingresos, con un aumento significativamente por encima de la media en Cantabria, Aragón o Cataluña, frente a la Comunidad Valenciana o Murcia, donde el aumento de los hogares sin ingresos ha sido menor.

Navarra, con un impacto intermedio en términos de empleo general que se trasladaba también al desempleo total familiar, ve claramente compensada esa pérdida por los efectos de la protección social y los hogares sin ingresos apenas aumentan 0,15 puntos.

Algunas CC. AA. incluso ven reducir la proporción de hogares sin ingresos gracias a un menor aumento en el desempleo y a una buena traslación en la distribución entre los hogares (como Castilla y León, Madrid o La Rioja) así como también a un mejor dispositivo de protección social (País Vasco).

Explicar cada uno de estos comportamientos merecería posiblemente un análisis

pormenorizado, caso por caso. Lógicamente, la estructura productiva (actividades principales, tamaño de las empresas o tipo de empleos) parece un factor relevante (incuestionable en el caso del turismo, en negativo, o del sector agroalimentario, en positivo), tanto por la reducción de actividad mayor o menor, como por la mayor o menor incidencia de los ERTE. También la relación de los hogares con el empleo, la mayor o menor presencia de hogares con dos o más empleos o el hecho de que los empleos precarios y/o temporales sean la principal fuente de ingresos o un ingreso más complementario. Y, finalmente, ha podido jugar también un papel la existencia de mecanismos de protección social específicos que podrían haber compensado más la pérdida de empleo, sean de carácter estatal, como en Andalucía o Extremadura, o de carácter autonómico, como País Vasco, Navarra o Asturias.

Conclusiones

Parece, pues, difícilmente rebatible que la forma en la que se ha afrontado esta crisis ha llevado, a diferencia de la de 2008-2013, a que la pérdida de empleos sea menor, incluso con una mayor reducción de la actividad económica. Se ha puesto de relieve el papel de las políticas públicas en la respuesta a la crisis, ha habido una mayor orientación hacia el mantenimiento del empleo y a garantizar la protección social de las personas que lo perdían, con un efecto anticíclico que ha permitido que la recuperación comenzase mucho antes, aunque la velocidad del «rebote» parece estar siendo más lenta que las previsiones iniciales, lo que da cuenta de las dificultades del relanzamiento de la actividad económica después de una caída tan intensa. La recuperación en 2021, cuando realizamos este informe, es clara, pero podría resentirse significativamente debido a la evolución del precio de la energía o a la escasez de suministros y las dificultades de distribución. Así, el resultado final de la apuesta keynesiana en la respuesta a esta crisis es todavía incierto.

Además, la salida de la ocupación en esta última crisis se ha dirigido comparativamente más hacia la inactividad que hacia el desempleo. Esto ha sido facilitado en parte por el envejecimiento de la población ocupada en este tiempo, pero también por la intensificación de las políticas de protección social que lo han hecho posible, reduciendo así los costes sociales de la reducción de la actividad económica.

Sin embargo, la dinámica del mercado de trabajo está siendo cada vez más flexible, intensificando los movimientos de entrada y salida de la ocupación de un número creciente de trabajadores y trabajadoras, y aumentando así la incertidumbre y la vulnerabilidad

en un sector cada vez más amplio de la población. La precariedad laboral, que viene de lejos, que se intensificó con la Gran Recesión y no se resolvió en el periodo de recuperación, genera itinerarios más inciertos e inseguros. Las probabilidades de experimentar el desempleo se hacen mayores, también en periodos de expansión, y han sido además en esta crisis muy poco equitativa, afectando preferentemente a las personas que ocupan las posiciones más bajas en la jerarquía ocupacional. Una respuesta política orientada a la reducción de la temporalidad y a la mejora de la protección del empleo, también de los trabajadores temporales, en línea con las recomendaciones de la Comisión Europea en este sentido, debería ser una prioridad en la revisión de la regulación laboral.

A pesar de este dinamismo, una proporción creciente de los desempleados encuentran cada vez más dificultades de acceder al empleo, no solo en esta crisis, sino también en el periodo de expansión anterior: una tendencia a la cronificación de parte del desempleo, señalada por el aumento del paro de larga y muy larga duración, que nos dice que, a pesar de todo, sí hay grupos que se están quedando atrás.

Esta creciente dificultad de los trabajadores de baja cualificación tiene que ver con la transformación tecnológica que hace que disminuyan los empleos a los que venían accediendo previamente, una tendencia que venía de antes y que la crisis de 2020 ha intensificado: si en ese año se redujeron un 9,4% los empleos de baja cualificación, en 2021 solo se recuperaron la mitad. Los sectores excluidos están viendo reducirse las ocupaciones elementales como una posible salida laboral. Incluso la economía sumergida, que supuso un refugio en la crisis de los 70 y en la reconversión industrial de los 80, fue una salida más complicada en la Gran Recesión y se ha visto incluso especialmente afectada por la crisis de la COVID-19. La apuesta del plan de recuperación por intensificar la modernización del sistema productivo va a incidir en este proceso y la intención de corregirlo con una fuerte inversión en formación puede ser infructuosa si no se corrigen las dificultades del sistema de formación ocupacional justamente para acceder a estos colectivos, así como sus efectos regresivos, que parecen intensificar las desigualdades en el mercado de trabajo como veremos más adelante.

Las diferencias territoriales han sido significativas, tanto en el impacto en el desempleo y la velocidad de la recuperación (dependiendo fundamentalmente de la estructura productiva de cada comunidad autónoma), pero también pueden verse diferencias importantes en los efectos sociales de la crisis de empleo según la distribución de los empleos (y su calidad) entre los hogares y la intensidad de la protección social en cada sitio. Las respuestas a la crisis deberán ser, por tanto, sensibles a estas diferencias territoriales y la distribución de los fondos de recuperación es una buena ocasión para esta modulación territorial.

Capítulo 2

Cambios en las condiciones de trabajo

Maria Antònia Carbonero; David Abril

1. Introducción

Para muchas personas que han tenido la fortuna de mantener su trabajo, la naturaleza del mismo ha cambiado de forma sustancial, con una extensión sin precedentes del trabajo a distancia (*remote work*). No se trata solo de cambios tecnológicos, sino de cambios que afectan a la organización del trabajo y a las condiciones laborales en todos los sectores, así como a los mecanismos de control que se ejercen sobre las trabajadoras y trabajadores (Venkatesh, 2020), y que generan nuevos riesgos e impactos sobre su salud. En todas las ocupaciones, la COVID-19 ha supuesto cambios organizativos con el objetivo de prevenir el contagio de la enfermedad, con medidas y riesgos desiguales entre sectores. Mientras sectores como la hostelería o la restauración han registrado una reducción importante de la actividad por las restricciones sanitarias, en otros subsectores como el del reparto de comida a domicilio han aflorado situaciones como la de los *riders*, que evidencian la aplicación intensiva del concepto de flexibilidad en el trabajo. Esto ha motivado nuevas regulaciones frente a fenómenos que no eran nuevos, pero que han emergido con la pandemia, como la condición asalariada de los propios *riders* o el teletrabajo. Finalmente, sectores precarizados y ampliamente feminizados como los de la limpieza, el trabajo doméstico o el cuidado de personas dependientes han pasado de ser prácticamente invisibles a convertirse en esenciales, sin que esto haya supuesto una mejora de sus condiciones laborales ni una reducción de sus cargas de trabajo. En el ámbito del sector público, que se ha revelado imprescindible para garantizar la salud de toda la población y la cohesión social, los niveles de temporalidad se mantienen a pesar de la contratación de recursos extraordinarios.

La crisis iniciada en 2020 ha intensificado los efectos negativos de la reforma laboral de 2012 sobre las condiciones de trabajo, que ha implicado la imposición de medidas de flexibilidad en las empresas no negociadas con los representantes de las y los trabaja-

dores, con el resultado de empleos de peor calidad, más inestables, menos seguros y peor pagados. Aunque la destrucción de empleo ha sido menor en relación a la crisis anterior, se ha incrementado la incertidumbre en relación a un mercado de trabajo que ha puesto en evidencia cómo se puede cesar la actividad económica de un momento a otro, cómo se pueden destruir empleos de forma rápida y cómo se reducen de forma importante las posibilidades de conseguir un empleo para las personas desempleadas, tal como recoge el capítulo anterior a partir del análisis de flujos de la EPA.

2. Cambios y consecuencias de la pandemia en las condiciones de trabajo

2.1. El despido o cese de actividad

El cuestionario EINSFOESSA 2021 introduce preguntas específicas sobre las consecuencias de la pandemia en las condiciones laborales. En primer lugar, se pregunta si se han producido cambios sustanciales de las condiciones de trabajo durante el 2020 como consecuencia de la COVID-19.

La mayoría de la población que trabajó en ese año, un 61,4%, afirma haber sufrido cambios sustanciales en el 2020. El abanico de posibilidades que suponen estos cambios es amplio. Se pueden considerar consecuencias graves el despido, que afecta a un 9,6% de las personas que trabajaron en el 2020, el cese completo de la actividad (3%) y el hecho de que se tuviera que teletrabajar pero no se pudiera hacerlo (2,1%).

El perfil de las personas que han padecido despido nos remite una y otra vez a las características de las personas más vulnerabilizadas con anterioridad a la pandemia. Así, ha afectado más a las de nacionalidad extranjera (un 16,9 % frente al 8,5% de españoles) y a las personas con menor nivel de estudios: un 21,6% para quienes no disponen del certificado de la ESO, mientras esta proporción es del 4% entre las que tienen estudios universitarios (cuadro 1). Además, casi la mitad de las personas que han sido despedidas como consecuencia de la pandemia viven en familias con hijos a cargo.

La inestabilidad laboral es también un factor clave: un 72% de los que sufrieron despido en 2020 estaban trabajando con un contrato temporal en 2021, y un 25,5% con un contrato indefinido.

El impacto de la pandemia en forma de despido se concentra sobre todo en los trabajadores no cualificados (15,9%) y en los trabajadores cualificados de agricultura y pesca (15%), así como en los trabajadores de restauración y servicios, vendedores, y artesanos y trabajadores del arte, con porcentajes en torno al 12%.

Una proporción significativa de las personas que perdieron el empleo durante el 2020, un 64,1%, no estaban trabajando en la primavera de 2021, en la semana anterior a la encuesta, o bien estaban buscando empleo (52,8%), o bien estudiaban (4,1%), o se dedicaban a las labores del hogar (2,4%), o pensionistas (1,9%) (cuadro 1).

También trabajar menos horas de la jornada completa se manifiesta como factor de vulnerabilidad especial en este año de pandemia. Un 55,6% de los que trabajan menos de 20 horas por semana de media anual han experimentado muchos o bastantes cambios en el 2020 como consecuencia de la pandemia.

En definitiva, son los hogares con menos recursos, derivados de las condiciones laborales precarias, los que más han padecido consecuencias graves en este periodo de pandemia.

También se pregunta en el cuestionario a las personas que estaban trabajando la semana anterior a la realización de la encuesta cuál sería la consecuencia ahora mismo en el empleo si mantuviera contacto estrecho con alguien que ha sido diagnosticado con la COVID-19.

La percepción de lo que sucedería en aquel momento, primavera del 2021, en el empleo si mantuviera contacto estrecho con alguien que ha sido diagnosticado con COVID-19 refleja una visión más positiva que lo acontecido en el 2020. De tal manera que, si un 9,5% de personas encuestadas se vio afectada por un despido durante el 2020, estas consideran que les podría suceder lo mismo a raíz de un contagio en un 2,3%. Algo menos de diferencia se observa en lo relativo a la reducción de jornada que afectó a un 4,3% y ahora se percibe como posible en un 2,4% de casos. En cambio, en relación a la posibilidad de un cese total o parcial de la actividad refleja cómo la situación en el primer trimestre del 2021 había ido creando una percepción de pesimismo por la duración de las restricciones a la actividad. Si el cese total afectó a un 2,9% y el cese parcial a un 2,3%, se responde que el cese total podría afectar a un 18,6% y el cese parcial a un 6,1%.

El perfil de quienes creen que se verían más afectados/as con más gravedad, es decir, con un despido o reducción total de la actividad, se mantiene parecido: las mujeres,

CUADRO 1. Durante el año 2020, ¿ha sido afectado por algunas de estas circunstancias laborales? (respuesta múltiple)

		ERTE	ERE	Despido (trabajo por cuenta ajena)
Sexo	Varón	17,6	0,6	9,3
	Mujer	17,0	0,3	9,8
Grupos de edad	Hasta 29	19,3	0,5	19,4
	De 30 a 44	19,8	0,2	9,0
	De 45 a 64	14,6	0,6	6,7
	De 65 y más	10,7	0,0	2,9
Estudios	Inferior a Graduado Escolar o ESO	18,0	0,8	21,6
	Graduado Escolar o en ESO, Bachiller elemental	17,4	0,5	12,6
	BUP,FPI, FPII, Bachiller, LOGSE o superior	20,1	0,6	8,8
	Diplomado, licenciado o superior	13,4	0,1	4,1
Nacionalidad	Española	16,5	0,4	8,5
	Extranjera	22,8	0,7	16,9
Ocupación	Trabajando	17,8	0,2	4,1
	Buscando empleo	13,6	1,6	47,9
	Estudiante	11,8	0,0	22,8
	Percibía alguna pensión/ingresos prejubilación	15,2	5,4	11,6
	Me dedicaba a las labores del hogar	5,4	0,0	30,4
	Otras	26,7	0,0	15,2
Situación laboral	Estable	18,8	0,3	3,3
	Temporal	13,7	0,9	28,8
	Empleo social	4,8	0,0	9,5
	Irregularidad	1,1	0,0	16,5
Oficio	Fuerzas armadas	7,1	0,0	0,0
	Dirección de empresas y de la administración pública	13,6	0,0	1,6
	Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	7,8	0,2	2,6
	Técnicos y profesionales de apoyo	17,2	0,3	6,9
	Empleados de tipo administrativo	35,4	0,9	8,0
	Trabajadores de servicios de restauración, personales, de protección y vendedores de los comercios	26,5	0,7	12,6
	Trabajadores cualificados en la agricultura y en la pesca	4,5	0,0	15,0
	Artesanos y trabajadores	19,5	0,8	12,6
	Operadores de instalaciones y maquinaria y montadores	16,5	0,4	12,0
	Trabajadores no cualificados	13,6	0,3	15,9
Sector actividad	Agricultura	2,1	0,0	15,1
	Industria	20,8	0,7	11,8
	Construcción	16,1	1,2	12,7
	Servicios	18,2	0,4	8,9
Total porcentaje individuos		**17,3**	**0,4**	**9,5**
Individuos según circunstancias laborales		**1275**	**32**	**702**
Total individuos		**7.369**	**7.369**	**7.369**

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Cese total de la actividad (trabajo por cuenta propia)	Cese sustancial de la actividad (trabajo por cuenta propia)	Teletrabajo o trabajo a distancia	Reducción de jornada habitual	Imposibilidad de poder teletrabajar o trabajar a distancia	Ninguna de las anteriores (excluyente)
2,9	2,1	10,5	4,2	1,9	52,7
3,0	2,4	13,3	4,3	2,3	50,2
1,7	0,7	11,5	5,0	2,6	42,9
2,8	2,8	12,3	4,1	1,9	49,5
3,5	2,4	11,3	3,8	2,1	56,7
4,9	1,9	16,5	15,5	1,0	45,6
2,8	2,4	0,9	6,0	1,5	49,4
5,7	3,0	3,0	4,7	2,5	52,6
2,2	1,6	7,4	4,8	2,2	54,5
1,8	2,5	27,6	2,8	1,7	48,1
2,8	2,4	12,7	4,1	2,0	52,4
3,5	1,2	5,7	5,1	2,4	45,0
2,4	2,5	13,6	4,4	2,1	54,4
6,0	0,9	1,0	3,1	1,4	32,1
4,7	0,0	0,0	0,8	6,3	54,3
8,8	1,8	10,7	8,0	0,9	42,9
5,4	1,8	0,0	0,0	3,6	51,8
3,1	4,6	8,3	6,1	0,0	37,1
3,0	2,6	14,3	4,1	2,0	53,4
2,0	0,9	5,4	4,0	2,0	45,4
0,0	9,5	0,0	4,8	0,0	71,4
16,5	3,3	4,4	12,2	3,3	44,0
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	92,9
5,8	10,9	11,3	2,7	3,5	52,9
1,0	2,7	31,8	2,7	2,1	50,2
3,5	1,0	28,0	2,8	1,2	41,9
0,9	0,0	22,1	4,4	0,0	34,5
4,2	2,6	2,1	5,5	2,8	47,3
4,5	2,7	0,9	4,4	0,9	69,6
2,8	3,1	1,8	6,9	2,0	52,4
2,0	0,7	0,9	1,7	1,7	65,7
2,0	1,2	0,9	5,6	2,6	58,4
2,7	2,7	1,5	5,3	1,2	70,2
2,1	2,3	7,4	2,6	1,4	53,6
4,8	1,4	6,0	9,4	1,9	49,8
2,9	2,4	14,2	4,0	2,4	49,0
2,9	**2,3**	**11,8**	**4,3**	**2,0**	**51,6**
216	**168**	**871**	**314**	**151**	**3.799**
7.369	**7.369**	**7.369**	**7.369**	**7.369**	**7.369**

CUADRO 2. Ahora mismo, si tuviera contacto estrecho con alguien que ha sido diagnosticado con COVID-19, ¿cuál sería la consecuencia principal que tendría en su trabajo actual?

		Me despedirían	ERE	ERTE
Sexo	Varón	2,5	0,2	7,1
	Mujer	2,1	0,2	7,0
Grupos de edad	Hasta 29	4,2	0,0	9,9
	De 30 a 44	2,6	0,3	6,5
	De 45 a 64	1,5	0,2	6,7
	De 65 y más	3,3	0,0	6,7
Estudios	Inferior a Graduado Escolar o ESO	6,5	0,0	12,9
	Graduado Escolar o en ESO, Bachiller elemental	3,8	0,4	7,8
	BUP,FPI, FPII, Bachiller, LOGSE o superior	2,2	0,4	8,6
	Diplomado, licenciado o superior	0,7	0,0	3,5
Nacionalidad	Española	1,9	0,2	6,8
	Extranjera	5,7	0,0	9,2
Ocupación	Trabajando			
	Buscando empleo			
	Estudiante			
	Percibía alguna pensión/ingresos prejubilación			
	Me dedicaba a las labores del hogar			
	Otras			
Situación laboral	Estable	0,8	0,3	7,1
	Temporal	9,1	0,0	7,3
	Empleo social	20,0	0,0	0,0
	Irregularidad	9,3	0,0	2,3
Oficio	Fuerzas armadas	0,0	0,0	0,0
	Dirección de empresas y de la administración pública	0,4	0,0	2,1
	Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	0,0	0,0	3,1
	Técnicos y profesionales de apoyo	0,1	0,1	5,7
	Empleados de tipo administrativo	0,0	0,0	10,8
	Trabajadores de servicios de restauración, personales, de protección y vendedores de los comercios	3,1	0,4	9,6
	Trabajadores cualificados en la agricultura y en la pesca	5,1	0,0	7,7
	Artesanos y trabajadores	2,4	0,4	8,7
	Operadores de instalaciones y maquinaria y montadores	2,7	0,0	7,4
	Trabajadores no cualificados	7,7	0,7	11,9
Sector Actividad	Agricultura	10,3	0,0	2,0
	Industria	1,5	0,3	10,0
	Construcción	3,8	0,0	8,2
	Servicios	1,8	0,2	6,9
Total porcentaje individuos		**2,3**	**0,2**	**7,0**
Total individuos		**134**	**12**	**403**

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Cesaría mi actividad	Reduciría mi actividad, perdiendo ingresos	Tendría que teletrabajar y podría hacerlo	Tendría que teletrabajar, pero no podría hacerlo	Reduciría la jornada habitual	No tendría ninguna consecuencia	Total
18,6	6,1	12,1	1,0	2,4	50,0	100,0
17,6	6,1	14,5	1,2	2,4	48,8	100,0
12,6	5,6	16,4	0,7	2,2	48,4	100,0
19,8	5,2	12,0	1,6	2,6	49,4	100,0
18,1	6,9	13,4	0,8	2,3	50,0	100,0
23,3	13,3	10,0	0,0	1,7	41,7	100,0
20,9	8,0	1,3	0,4	2,9	47,0	100,0
25,4	8,2	2,1	0,6	3,2	48,4	100,0
19,1	6,7	9,9	0,7	2,6	49,8	100,0
11,9	3,5	26,4	2,0	1,6	50,2	100,0
18,0	5,9	13,9	1,2	2,5	49,6	100,0
19,4	7,8	7,5	0,5	1,9	48,0	100,0
16,8	5,7	14,3	0,9	2,4	51,6	100,0
23,2	7,4	8,8	2,2	2,5	39,7	100,0
40,0	40,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
39,5	9,3	0,0	0,0	0,0	39,5	100,0
15,8	0,0	26,3	0,0	10,5	47,4	100,0
14,4	7,6	24,6	1,3	3,8	45,8	100,0
13,3	2,3	26,2	2,5	2,2	50,3	100,0
12,9	4,8	28,0	1,1	0,4	46,9	100,0
10,8	5,4	23,7	2,2	1,1	46,2	100,0
21,1	9,6	3,3	0,6	3,2	49,1	100,0
23,1	12,8	1,3	0,0	0,0	50,0	100,0
24,0	9,6	0,9	1,1	3,6	49,3	100,0
22,1	4,3	0,2	1,4	1,4	60,6	100,0
22,1	5,3	1,0	0,2	3,7	47,4	100,0
25,5	6,9	2,9	0,0	0,0	52,5	100,0
14,5	6,3	8,7	1,0	1,8	56,0	100,0
19,6	12,7	6,2	1,0	1,0	47,4	100,0
17,8	5,6	15,0	1,3	2,8	48,6	100,0
18,1	**6,1**	**13,2**	**1,1**	**2,4**	**49,4**	**100**
1.038	**350**	**755**	**64**	**138**	**2.830**	**5.724**

los adultos jóvenes, los que cuentan con estudios no universitarios y quienes tienen un empleo temporal en consonancia con lo que ha sucedido en el 2020.

2.2. Los ERTE como amortiguador de la destrucción de empleo

A diferencia de la anterior crisis, en la que se produjo una clara destrucción de puestos de trabajo, en esta ocasión los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) han jugado un importante papel como mecanismo de hibernación que incuestionablemente ha evitado la destrucción de puestos de trabajo gracias a las medidas de compensación desplegadas por parte del Estado. El máximo de trabajadores en situación de ERTE con suspensión total o parcial del empleo fue de 3.576.192 personas, en el mes de abril del 2020. Los últimos datos disponibles a 31 de octubre del 2021 registran 190.718 trabajadores. Predominan los ERTE por suspensión total de la actividad, aunque en este año y medio, desde abril del 2020, ha ido aumentando el peso de las suspensiones parciales, que eran el 11,3% entonces y ahora comprenden a un 33,3% de los ERTE (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2021).

Los ERTE han afectado más a las mujeres (52,3%), a los adultos entre 44 y 54 años, (15,8%) y a las actividades de hostelería (un 35,9% del total) y comercio (16,6%). La mayor proporción de ERTE ha sido en los empleos indefinidos, un 86,2% del total (más un 3,5% de fijos discontinuos) (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2021b). La tasa de incidencia de los ERTE según el tipo de contrato, el indicador realmente significativo, referido a marzo del 2021 (último dato mensual desagregado por tipo de contrato) los ERTE afectaban a un 4,7% de los afiliados, a un 6,4% entre los contratos indefinidos y un 2,3% entre los temporales. En ambos casos la incidencia ha sido mayor en los empleos a tiempo parcial (9,1% entre los indefinidos y 3,3% entre los temporales) (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2021c).

Según la Encuesta EINSFOESSA, un 17,4% de la población que han trabajado el 2020 ha experimentado ERTE. Los ERTE han afectado sobre todo a las personas con estudios no universitarios (20,1% frente a un 13,4%, en los universitarios), y de nacionalidad extranjera (22,8% en relación a un 16,5% de los españoles).

En lo que se refiere a las consecuencias posteriores, el panorama que se dibuja a partir de la encuesta nos indica que un 86,6% de los que estuvieron en ERTE en el 2020 estaban trabajando la semana anterior a la realización de la Encuesta EINSFOESSA,

el 8,2% buscaba empleo, y unos pocos habían salido de la actividad a través de una pensión de algún tipo (de prejubilación, por ejemplo) en un 1,3%, o de los estudios (1,2%).

Por otra parte, la situación un año después de las personas que experimentaron en el 2020 ERTE confirma que los expedientes de regulación temporal han incidido sobre todo en el empleo estable. Un 18,8% tenían en el momento de la Encuesta, en el 2021, un empleo estable, mientras que se encontraban en un empleo temporal el 13,7% (cuadro 1).

Los ERTE han sido indudablemente el mecanismo principal que ha evitado una situación de total desplome del empleo con motivo de la pandemia, marcando una divisoria entre los/las que se han podido acoger a los mismos y los que no, los colectivos de trabajadores/ras más vulnerables. Pero, al mismo tiempo, es un factor clave en la bajada de salarios producida en 2020 (un 2,6% menos que en 2019), recogida en la Encuesta anual de coste laboral (INE, 2021), ya que si están en situación de ERTE reciben una prestación equivalente al 70% del salario, y además no puede superar los 1.153,3 euros al mes (1482,86 con hijos a cargo), lo que afecta a los salarios más altos) (INE, 2021a).

Además, los ERTE también han sido un foco de fraude laboral por parte de los empleadores, como pone en evidencia la actuación de la Inspección de Trabajo hasta el pasado 1 de junio, de la que se desprendía que una de cada seis empresas con expedientes de regulación temporal había incumplido la ley, bien manteniendo la suspensión de actividad sin contar con los trabajadores en ERTE, bien optando por un ERTE parcial manteniendo no obstante o incluso superando el número de horas de jornada declarado **(1)**. Finalmente, la Encuesta EINSFOESSA también señala que no todas las ocupaciones han podido beneficiarse de un mecanismo de hibernación como los ERTE, y han sufrido cambios sustanciales en su actividad y organización interna, como demuestran el hecho de que por ejemplo, un 2,3% ha reducido sustancialmente su actividad (cuenta propia) y un 4,3% ha reducido su jornada habitual en algún momento. Por último, en un 2,6% de casos se han experimentado más de una de dichas circunstancias.

(1) Eldiario.es, 8 de agosto de 2021: «La inspección de trabajo multa a 5.500 empresas por fraude en los ERTE con 26 millones de euros»: https://www.eldiario.es/economia/inspeccion-trabajo-multa-5-500-empresas-fraude-erte-26-millones-euros_1_8195767.html.

3. ¿Hacia una precariedad laboral encubierta?

Diversos indicadores, como el trabajo a tiempo parcial y la temporalidad de los contratos y su rotación, pueden sernos de utilidad para analizar si, como pasó con la crisis iniciada en 2007, la pandemia puede estar suponiendo un empeoramiento de las condiciones laborales de una parte importante de trabajadoras y trabajadores, acrecentando así una precariedad que se ha acabado por convertir en algo normal en el período entre crisis en el mercado de trabajo.

Hay que señalar que, aunque la introducción del trabajo a tiempo parcial en el marco regulador de las relaciones laborales se presentó en su día como un mecanismo de flexibilidad en favor de los y las trabajadores, la mayoría de quienes trabajan a tiempo parcial no han escogido esta opción, y más de la mitad declaran que trabajan a tiempo parcial porque no han encontrado trabajo a tiempo completo (INE, 2021b).

En términos generales, el peso del trabajo a tiempo parcial se mantiene estable desde 2014. Con la pandemia se mantienen o incluso disminuye levemente (del 14,6% al 14% según datos de la EPA del segundo trimestre de 2021 en relación al mismo trimestre del año anterior), aunque esta modalidad se sigue manteniendo más de 3 puntos por encima de la situación previa a la crisis del 2008 (11,6% en 2007). Además, cabe tener en cuenta que muchos ERTE —muchos de ellos todavía en vigor— implican una suspensión parcial de la actividad y, por tanto, una reducción efectiva de la jornada laboral que no se refleja en las estadísticas sobre tiempo parcial.

Las diferencias de género siguen siendo importantes en el trabajo a tiempo parcial, con un 6,8% de los hombres frente al 22,8% de las mujeres en 2020 según la EPA, una constante presente en todas las franjas de edad. En relación a los jóvenes, la COVID-19 ha ratificado la tendencia de crecimiento en el trabajo a tiempo parcial, que mientras en la anterior crisis se situaba en el 29,1% entre la franja de menor edad (de 16 a 19 años), en 2020 ha sido del 54,8%, creciendo de forma importante también en relación al año anterior a la pandemia, cuando se situaba en el 52,2%.

Las diferencias entre trabajo a tiempo parcial y trabajo a tiempo completo también tienen que ver con el tipo de empleo y la cualificación que implica: en ocupaciones técnicas especializadas o trabajos cualificados, en todos los sectores económicos, más del 90% en 2020 son empleos a tiempo completo; mientras, en los trabajos elementales, esta cifra se reduce al 69,5%. Además, en los trabajos poco cualificados, la diferencia entre mujeres y hombres es abismal: un 88,3% de los hombres tenían trabajo a tiempo

completo frente al 56,1% de mujeres, en 2020. Por tipos de ocupación, el trabajo a tiempo parcial se eleva al 21% en el ámbito de la restauración y ventas, y llega a más del 30% entre las ocupaciones elementales (30,5% en 2020) como los servicios de limpieza.

El tipo de contrato es otro indicador relevante de la precariedad, siendo España el país de la UE con más peso de la contratación temporal (24% en 2020) (EUROSTAT, 2021). Desde la crisis de 2007 y hasta la actual crisis dos rasgos destacan. En primer lugar, el significativo incremento de los fijos discontinuos, la modalidad de contrato indefinido más flexible. En segundo lugar, la expansión de los contratos temporales de corta duración (un mes o menos) y los episodios de empleo temporal de menos de una semana. En 2019 los contratos ultracortos representaban casi un 33% del total de empleos temporales cuando en 2007 eran el 20% (SEPE, 2021), y los de un mes o menos alcanzaban en 2019 el 49,1% cuando en 2007 representaban el 38,9%. Como resultado de este proceso se ha ido reduciendo ininterrumpidamente desde 2007 la duración media de los contratos de 68,8 días hasta el mínimo alcanzado en 2019 de 39,8 días (SEPE, 2021).

Los efectos del *shock* en el empleo de la pandemia son claros por lo que a contratación se refiere. Los contratos temporales se han reducido en la Unión Europea en el 2020 en 1,2 puntos, la mayor caída registrada (EUROSTAT, 2021b). En España, según la EPA, de 2019 a 2020, disminuyen los contratos temporales en dos puntos (del 26,2% al 24%). El descenso en el número de contratos temporales, lejos de interpretarse como una cifra positiva, es un indicador de la mayor afectación de la pandemia, de nuevo, sobre los colectivos más vulnerables, que son los que están sujetos a tasas más altas de temporalidad y quienes más han acusado los despidos y el cese de actividad, en especial en el sector servicios. Por la misma razón, la reducción de los contratos más cortos ha dado lugar a que aumentara en 2020 la duración media de los mismos a 52,9 días. El perfil predominante en la contratación temporal, desde la anterior crisis y en el 2020, durante la pandemia se ha mantenido muy estable según los datos de las Encuestas EINSFOESSA, como se recoge en la infografía 1.

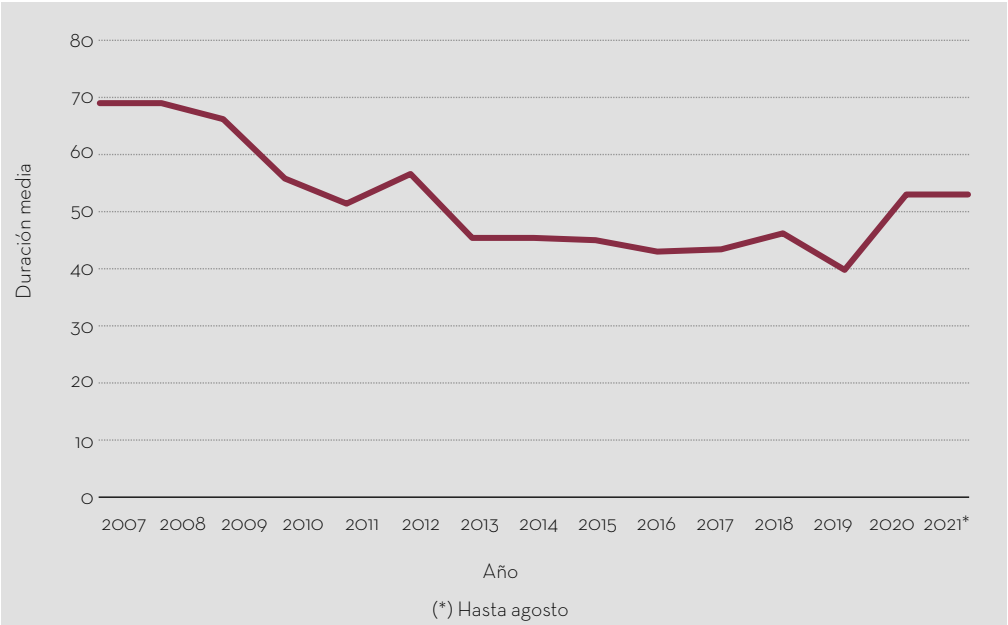
Los datos más recientes del mes de octubre de 2021, con afiliaciones medias que superan las del mismo mes del 2019 (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2021), indican muy claramente que se está perfilando una recuperación rápida de la crisis que sigue las pautas de profundización de la precariedad bien conocidas. Aumenta la contratación temporal (en un 26% en el tercer trimestre), y el 45% de asalariados a tiempo parcial tienen un contrato temporal; también es superior la afiliación de mujeres y sobre todo de extranjeros (entre estos últimos aumenta la afiliación un 9% en relación a octubre del 2020, cuando la media es del 3,7%) (INE, 2021e).

Infografía 1. Perfil predominante en la contratación temporal en la pandemia (2020)

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

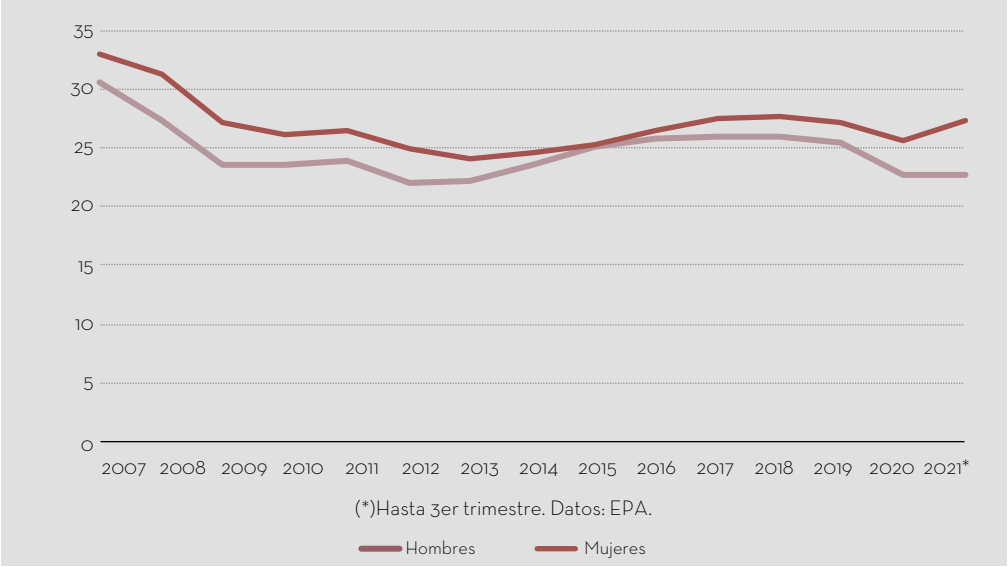
Un indicador de la precariedad derivada del contrato temporal es el número de contratos y el número de empresas en las que ha trabajado durante el año. A partir de la Encuesta EINSFOESSA en el 2018 y el 2021 se ha establecido un indicador sintético denominado «inestabilidad laboral grave» que recoge las personas sustentadoras principales que han tenido tres o más contratos, en tres o más empresas, o tres meses o más de desempleo durante el año anterior. Este indicador refleja también el impacto de la pandemia, de manera que, si en 2017 representaba un 4,8% de los sustentadores principales, en 2020 aumentó a un 10,3% (cuadro 3).

GRÁFICO 1. Duración media de los contratos de trabajo (días por año)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos SEPE

GRÁFICO 2. Evolución contratos temporales 2007-2021(*)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos EPA

Los perfiles de la inestabilidad laboral grave son los mismos ya descritos y que reafirman los colectivos más vulnerables. Y se mantienen estables entre 2017 y 2020. Los menores de 30 años son los más afectados (un 15,1% y 22,8% respectivamente), los/las que disponen de estudios inferiores a la secundaria, de EGB, Graduado Escolar (6,7% en 2017 y 13,4% en 2020) y las ocupaciones elementales o trabajadores no cualificados (que ha aumentado de un 19,3% a 33,4%) y los trabajadores de los servicios de restauración y personales (8,4% a un 26,9%).

Los cambios más relevantes antes y durante la pandemia en lo que respecta a la inestabilidad laboral grave son:

a. El incremento mayor en los adultos-jóvenes (de 30 a 45 años), de un 8,1% en 2017 a un 17,9% en 2020.

b. El mayor impacto en los empleos administrativos en los que aumenta de un 5,4% en 2017 y un 25% en 2020.

c. Pero, sobre todo, el aumento en función de la nacionalidad: si entre los/las españoles/las afectaba a un 4,4% en 2017 y un 9% en 2020, entre los extranjeros el aumento ha sido del 8,7% a un 23%.

La consolidación y evolución de la precariedad confirma nuevos (o no tan nuevos) sectores profesionales que reflejan esa vuelta de tuerca de este fenómeno socioeconómico. En especial cabe destacar aquellas ocupaciones que han ganado visibilidad con la pandemia, como aquellas protagonizadas por mujeres y en torno a los cuidados, por una parte, o los llamados *riders* o repartidores de comida a domicilio por otro.

En lo que respecta a los trabajos de cuidados, se trata de ocupaciones consideradas por la sociedad y la estadística como «elementales», vinculadas a los servicios y en sectores muy feminizados, como el de la limpieza o los cuidados de menores de edad y personas dependientes, que se han convertido en «esenciales», aunque esa mayor visibilidad y reconocimiento social no han ido acompañados, como en el caso de los repartidores, de medidas de mejora de condiciones laborales. Según los datos de la EPA en el segundo trimestre del 2021 había 584.700 personas ocupadas en el epígrafe «los hogares como empleadores de personal doméstico», lo que representa un 3,0% del total de ocupados, de los cuales un 71,7% son mujeres. Obviamente representa una proporción mayor que en el segundo trimestre del 2020, que integra los meses de confinamiento total o parcial, cuando la proporción fue del 2,6%, y el total de ocupadas 483.000, habiéndose perdido en aquel trimestre de la pandemia del orden de 118.400 empleos estimados (INE, 2021c).

CUADRO 3. Indicador sintético (IND37) de inestabilidad laboral grave (%)

		2017	2020
Inestabilidad laboral grave por sexos			
	Varón	5,4	10,1
	Mujer	4,5	10,6
	Total	**4,8**	**10,3**
Inestabilidad laboral grave por grupos de edad			
	<30 años	15,1	22,8
	30-44 años	8,1	17,9
	45-64 años	4,4	11,5
	>65 años	0,1	0,2
	Total	**4,8**	**10,3**
Inestabilidad laboral grave por nacionalidad			
	Española	4,4	9,0
	Extranjera	8,7	23,0
	Total	**4,8**	**10,3**
Inestabilidad laboral grave por nivel de estudios			
	No lee ni escribe	3,2	2,7
	Inferior a Graduado Escolar o ESO	3,5	7,5
	Graduado Escolar, ESO o Bachiller elemental	6,7	13,4
	BUP, FPI, FPII, Bachiller, LOGSE o superior	4,2	10,3
	Diplomado, licenciado o superior	4,9	10,4
	Total	**4,8**	**10,3**
Inestabilidad laboral grave según situación laboral			
	Trabajando	5,8	15,0
	Búsqueda empleo	28,2	27,4
	Estudiante	0,0	0,0
	Pensionista/prejubilado	0,0	0,0
	Labores del hogar	0,0	0,0
	Otras	0,0	0,0
	Total	**4,8**	**10,4**
Inestabilidad laboral grave según sector actividad			
	Directores y gerentes	0,0	12,2
	Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	5,0	9,9
	Técnicos; profesionales de apoyo	8,5	9,9
	Contables, administrativos, empleados oficina	5,4	25,0
	Servicios de restauración y comercio	8,4	26,9
	Trabajadores cualificados sector primario	7,1	18,6
	Artesanos y trabajadores cualificados	7,9	16,4
	Operadores instalaciones maquinaria y montadores	6,3	14,1
	Ocupaciones elementales	19,3	33,4
	Ocupaciones militares	0,0	8,0
	Total	**8,4**	**18,1**

Elaboración propia a partir de datos Encuesta EINSFOESSA 2018 y 2021

Pero aun habiendo recuperado empleos en relación a la situación de emergencia del 2020 (2,8%) la tendencia entonces ya era descendiente en el empleo doméstico desde el 2010, cuando la proporción fue del 3,9% (INE, 2021c). De hecho, en el momento álgido de la pandemia, y debido a que, según la normativa actual, las empleadas domésticas no tienen derecho a prestación de desempleo, el gobierno tuvo que arbitrar un subsidio especial para atajar la situación de emergencia. Se concedieron 23.473 subsidios, pero entre febrero y agosto del 2020 se perdieron 20.233 afiliaciones a la seguridad social (EFE, 2020).

En cuanto a los *riders*, cabe tener en cuenta que no se trata de los únicos *Gig-workers* (Watson, Kistler, Graham y Sinclair, 2021), trabajadores y trabajadoras de la *Gig-economy*, vinculados a empresas transnacionales no siempre a través de una relación laboral asalariada, dedicados a la prestación de servicios a través de una plataforma web (De Ruyter, Brown y Burgess, 2018), que van desde el reparto logístico al transporte de personas o la venta telefónica. La llamada «uberización» de las relaciones laborales se explica en nuestro país por el creciente proceso de desregulación desde la anterior crisis, que el actual gobierno progresista todavía no ha derogado pese a las protestas de los sindicatos y del tercer sector de acción social. Según diversos autores, estas nuevas formas de economía de plataforma involucran ya alrededor del 10% de la población trabajadora (Revilla y Blázquez, 2021).

Una de las dificultades para abordar el fenómeno desde las políticas públicas y el mundo del trabajo es la naturaleza desregulada de la relación laboral de estos trabajadores, como paradigma de una flexibilidad negativa en la que los costes laborales son asumidos por los propios empleados. En consecuencia, el primer obstáculo que nos encontramos es determinar a cuántos trabajadores y trabajadoras nos referimos, al tratarse en muchos casos de falsos autónomos. En el caso de España, diferentes estimaciones se han difundido alrededor del debate sobre la llamada «Ley *rider*», aprobada hace unos meses. Según las propias plataformas, en 2021, podría haber unos 30.000 *riders*, aunque los sindicatos denuncian que estas no facilitan esta información (Aragó, 2021), y que su número podría ser mucho más elevado. Evidencias como las cifras de incremento de las ventas de comida a domicilio publicadas por las compañías operadoras en el caso de los *riders*, o que Amazon doblase en 2020 sus ventas en España pueden servirnos indirectamente como indicadores del crecimiento en el número de *Gig-workers* en nuestro país.

En el caso concreto de los repartidores a domicilio, se trata de un sector que en el contexto de la COVID-19 se ha multiplicado en paralelo a las restricciones sanitarias sufridas por el sector de la restauración. Un reciente informe de la Universidad de Valencia

(Boix y Todolí, 2021) situaba a inicios de 2021 el perfil del *rider* como un hombre (nueve de cada diez), joven (más de la mitad menores de 30 años), con mayor presencia de inmigrantes y/o estudiantes en función de la empresa. Solo el 5,6% disponía de contrato laboral. Un perfil que podría hacerse extensible al conjunto del país, y que ha llevado al Ministerio de Trabajo a regular, mediante la llamada «Ley *rider*» (en realidad, el Real Decreto-Ley 9/2021), las condiciones laborales de estos trabajadores, empezando por reconocerlos como asalariados.

Otra de las cuestiones de relevancia social que contempla la norma es el derecho de los comités de empresa a conocer los parámetros de los algoritmos de las aplicaciones mediante las cuales se controla y ordena el trabajo de los repartidores, un elemento compartido con otras empresas tanto convencionales como de la *Gig-economy* que utilizan la inteligencia artificial como herramienta de control por parte de los empleadores, que abarca desde la geolocalización hasta la distribución de tareas y la medición de la productividad, generando nuevos mecanismos de presión y estrés en el trabajo, que están empezando a ser estudiados desde diferentes ámbitos. Una nueva versión del taylorismo en el que los *gig-workers* se convierten en «apéndice de la máquina», en este caso de la app y el algoritmo (Revilla y Blázquez, 2021).

4. Las ambivalencias del teletrabajo

Sobre la irrupción con más fuerza que nunca del trabajo a distancia o remoto como consecuencia del confinamiento se ha generado una abundante literatura científica, que analiza las consecuencias en la organización del trabajo/empresa, en las relaciones laborales, así como sus efectos en la conciliación familiar, en la salud mental, etc.

En España el peso del teletrabajo antes de la pandemia era uno de los más bajos de Europa. El trabajo a domicilio habitual representaba en 2019 el 4,8% (más de la mitad de los días trabajados) y el trabajo ocasional el 3,5% del total de ocupados (INE, 2021d).

Sin embargo, la pandemia ha provocado que un 10,8% de personas hayan teletrabajo habitualmente en el 2020 cuando en la UE ha sido del 12,3% (EUROSTAT, 2021). Este aumento ha afectado más a las mujeres que a los hombres (siete puntos en relación al 2019 mientras que en los hombres es de cinco puntos). Y en particular a las mujeres entre 35 y 55 años (13,9% y 12,2% respectivamente) y entre los 25 y 34 años (11,9%), según los datos de la EPA (INE, 2021c).

El teletrabajo en general y el teletrabajo habitual incide sobre todo entre los ocupados por cuenta propia (autónomos) (un 18,5% en 2020) más que entre los asalariados, aunque el aumento experimentado durante la pandemia se ha dado fundamentalmente entre estos últimos, que han pasado del 2,5% en el 2019 al 9,4% en el 2020, mientras que el aumento entre los que trabajan por cuenta propia apenas ha sido de un punto.

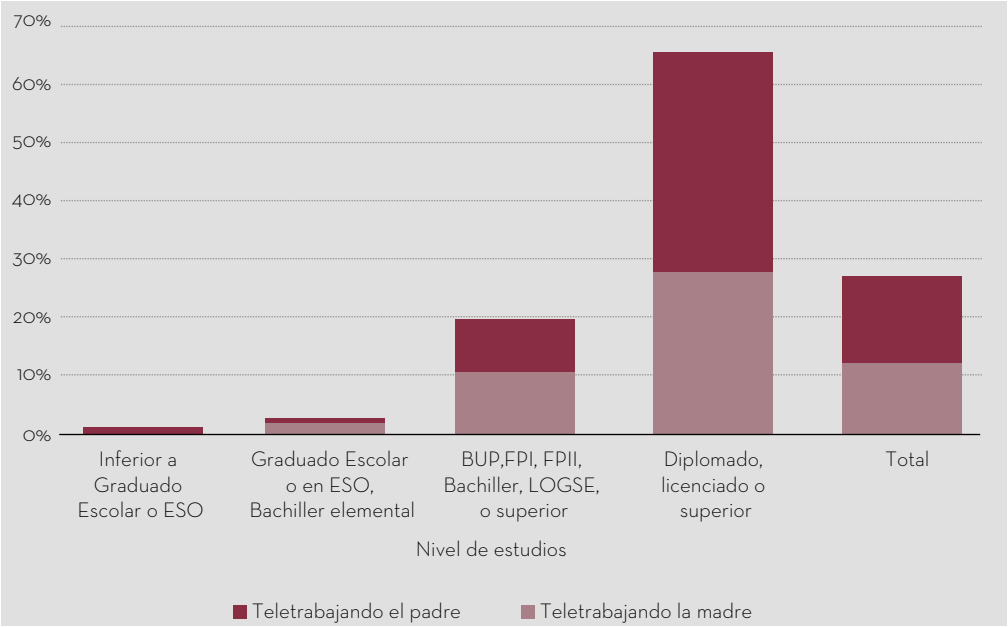
Por otra parte, los datos trimestrales de la EPA correspondientes al 2020 y 2021 parecen indicar que el teletrabajo habitual se ha reducido solo ligeramente. Si en el segundo trimestre del 2020 un 10,3% de ocupados trabajó más de la mitad de los días desde el domicilio, en el mismo trimestre del 2021 es del 9,4%, mientras que el trabajo ocasional ha aumentado (de un 2,9% a un 5,3%). Dicho con otras palabras, nos encontramos en 2021 en un momento de transición por el que se ha incluido el teletrabajo en empresas en las que no se practicaba, pero ha disminuido la intensidad del mismo en relación con los momentos álgidos del confinamiento, manteniéndose sin embargo en mayor medida de manera ocasional; es decir, se ha incorporado como práctica factible de trabajo, aunque no como algo habitual ni mucho menos mayoritario. En este sentido, por tanto, parece prematuro hablar de «transición» al teletrabajo como hacen algunos autores (Lord, 2021).

El teletrabajo ha representado en este periodo una alternativa que ha profundizado la segmentación del empleo, entre aquellos que podían continuar trabajando y alejarse del riesgo de contagio y los que no. El perfil de las personas difiere de aquellos que han experimentado ERTE y sobre todo de quienes han sufrido consecuencias graves, como son el despido o el cese completo de la actividad.

Según la Encuesta EINSFOESSA, según la cual un 11,9% de la población que trabajaban en el 2020 han hecho teletrabajo como consecuencia de la pandemia predominan las mujeres, de nacionalidad española (un 12,7% frente a un 5,7% de nacionalidad extranjera), los/las adultos-mayores de 45 a 64 años, y con estudios universitarios (cuadro 1).

La percepción de que es una alternativa factible se refleja en que ante la pregunta de si podrían teletrabajar en una hipotética situación de riesgo por contagio la expectativa del teletrabajo aumenta ligeramente (realizaron teletrabajo en el 2020 en un 11,8% de la población que trabajó en el 2020, y se perciben que podrían llevarlo a cabo si se necesitara en un 13,2%) (cuadros 1 y 2).

GRÁFICO 3. Teletrabajo según sexo y nivel de estudios (datos de sustentador principal en hogares con menores de 15 años)



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta EINSFOESSA 2021

Por otra parte, es indudable que el teletrabajo, en particular durante el confinamiento, representó una carga de trabajo y de estrés adicional, en particular entre las mujeres con niños menores de edad, con los que se comparte el espacio de trabajo (Syrek *et al.*, 2021). Según datos de la Encuesta EINSFOESSA, en un 12% de los hogares en los que el entrevistado es el sustentador principal resolvieron el cuidado de los menores de 15 años durante el confinamiento teletrabajando el padre y en un 14,2% teletrabajando la madre (no siendo respuestas excluyentes). En los hogares con sustentador/ora principal con estudios universitarios esta opción fue más utilizada: teletrabajó el padre en un 27% y la madre en un 36,7%.

Según un estudio del IESE, las mujeres que han hecho teletrabajo durante la primera ola de la pandemia en España han tenido un 20% más de fatiga mental y un 16% más de estrés que los hombres debido a la mayor dedicación al cuidado de los hijos. La situación empeora cuando se trata de madres solas con hijos (que se refleja en un 33% más de fatiga mental y un 18% de estrés) (De las Heras y Barraza, 2020).

Incluso antes que la «Ley *rider*», el teletrabajo fue una de las primeras cuestiones en ser reguladas por parte del Gobierno en los primeros meses de pandemia, a través del Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia. El alcance de la norma puede servirnos como guía sobre las principales problemáticas que han surgido con la inmersión en el teletrabajo de la mano de la pandemia y que tienen que ver con la organización de esta modalidad de trabajo, como pueden ser la duración de la jornada laboral; las compensaciones por parte de las empresas de los medios y equipos (ordenador y otros) necesarios para el trabajo y muchas veces aportados por las y los trabajadores; o los derechos de quienes trabajen a distancia, que no pueden estar por debajo de los del resto de trabajadores/as. Otras cuestiones apuntan a la integridad y la salud de los mismos, como el derecho a la «desconexión digital» o a la protección de los datos y de la intimidad.

Por otra parte, la brecha digital dificulta la posibilidad de teletrabajar; en la EINSFOESSA del 2021, un 2,4% de personas afirma que no pudo teletrabajar aunque se les requiriese para ello (cuadro 1). La extensión del teletrabajo representa también una profundización de las desigualdades en el empleo asociadas a la brecha digital en función de la edad y de la cualificación. Solo el 35% de la población entre 55 y 74 años tiene competencias digitales básicas (INE, 2021f), y ya hemos visto que las personas que teletrabajan son sobre todo universitarias. Además de las habilidades asociadas hay otros factores que influyen en la desigualdad laboral debida a la digitalización, como son el acceso desigual a las infraestructuras TIC entre zonas rurales y urbanas o la propia estructura de las empresas.

5. Riesgos laborales y seguridad en el trabajo en tiempos de pandemia

Según la Encuesta EINSFOESSA 2021, un 68,2% de las personas encuestadas que han trabajado durante el 2020 manifiesta que ha tenido que asumir riesgos referentes a la COVID-19 (contagio) que hubiera preferido evitar y, en un 40,4%, los riesgos son bastantes o muchos.

Las mujeres parecen haberse enfrentado a una mayor exposición y afirman que estos riesgos han sido «muchos»: un 26,7% de mujeres, frente a un 19,9% de hombres.

En segundo lugar, son adultos jóvenes entre 30 y 44 años, entre los que los riesgos han sido muchos en un 24,7%, y esta proporción se reduce ligeramente entre los menores

INFOGRAFÍA 2. Perfil de quienes perciben haber asumido más riesgos en su trabajo

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

de 30 años y es algo más reducida en los dos tramos de edad restantes, de 45 a 64 años y más de 65 años.

En tercer lugar, curiosamente son las personas con estudios superiores o en el otro extremo las que tienen estudios inferiores a Graduado Escolar o ESO las que afirman en menor medida que sí han tenido que asumir riesgos (un 69% y un 66% respectivamente), mientras que los que disponen de estudios secundarios son los que más afirman haber tenido que asumirlos (un 72,4%). Sin embargo, si se atiende a la frecuencia per-

cibida de estos riesgos claramente sobresalen las personas con estudios superiores, un 25,5% de las cuales afirman que los riesgos asumidos han sido «muchos» cuando la media es del 23,1%. Naturalmente, estas respuestas nos indican no solo los riesgos objetivos, sino también cómo estos son percibidos por las personas. En cuarto lugar, aunque la diferencia es escasa, declaran que han asumido riesgos en mayor medida si el empleo es temporal en comparación con el empleo estable (un 73,6% frente a un 70,3%).

Según datos del Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo, la siniestralidad ha crecido desde 2019 en todos los sectores de ocupación de forma importante. Los accidentes con baja entre enero y julio de 2021 se han incrementado más de un 20,4% en relación a 2020, con mayor incidencia entre los trabajadores por cuenta propia (23%) que entre los asalariados (20,3%). Aunque hay que tener en cuenta el descenso de la actividad económica en los meses de confinamiento del año pasado, cabe señalar que esos accidentes se han incrementado en paralelo a la reactivación económica hasta en un 45,1% en el ámbito de las actividades sanitarias y los servicios sociales, superando incluso las cifras de accidentabilidad del sector de la construcción.

Volviendo a los *riders*, el último Observatorio de siniestralidad en el trabajo de Asepeyo y la fundación CNAE revela que el 13% de los accidentes de tráfico en 2019 fueron accidentes laborales, y que cerca de un 40% de estos últimos se produjeron con bicicletas, patinetes o motocicletas, con un índice de incidencia mucho mayor entre los jóvenes de 16 a 30 años que en el resto de sectores de edad. Aunque todavía no se dispone de los datos de 2020, todo indica que el incremento exponencial en el reparto a domicilio se ha convertido en una de las principales fuentes de accidentes laborales en nuestro país.

Por otra parte, la pandemia ha intensificado el proceso de digitalización de las empresas, provocando cambios en las organizaciones (Malik *et al.*, 2020), pero también en nuestra vida cotidiana. Con la digitalización, que va más allá de lo que implica el teletrabajo estrictamente, los mecanismos de control en general se han incrementado en el ámbito laboral: monitoreo de la actividad en internet, geolocalización, etc., que, aunque sean legales, pueden ser (y ser percibidas como) medidas invasivas. Los expertos señalan que los cambios que se están produciendo en el mundo del trabajo implican una transformación del tipo de riesgo, de los peligros físicos a los riesgos psicosociales (Martín González, 2021). Estos riesgos tienen que ver con cuestiones como los roles asumidos en el ámbito laboral, la necesidad de formación constante o el uso intensivo de dispositivos digitales, que tienen como efecto el incremento de la carga mental y psicológica y afecta a la salud mental (Martín González, 2021).

GRÁFICO 4. Evolución de la siniestralidad laboral

Fuente: Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo

El estudio de Eurofound sobre la vida, el trabajo y la COVID-19 subraya que en la mayoría de países europeos y en todos los grupos sociales se ha producido un descenso del bienestar emocional. Factores como el riesgo de depresión se han incrementado de forma preocupante entre los jóvenes y las mujeres si se compara la primavera de 2021 con el verano de la irrupción del coronavirus (Eurofound, 2021).

6. Conclusiones: mayor desigualdad e incertidumbres en el mercado de trabajo de la mano de la pandemia

Las consecuencias del *shock* en el empleo que ha supuesto la pandemia son todavía difíciles de calibrar por la falta de datos y de perspectiva sobre sus efectos a medio plazo, que van a diferir de la visibilidad del impacto de los momentos críticos del 2020.

Aunque no se ha destruido tanto empleo como en la crisis anterior, gracias a una mayor intervención pública a través de mecanismos como los ERTE, los datos de la Encuesta EINSFOESSA 2021, junto con los datos laborales, permiten apuntar al menos tres efectos claros de la pandemia en el 2020:

1. Se profundiza en la segmentación en el mercado de trabajo introduciendo nuevos elementos en la valoración de los empleos, como el riesgo de contagio o la posibilidad o no de teletrabajar, entre otras.

2. Crece la brecha generacional, incrementando la precariedad de los jóvenes y se mantiene la brecha de género en las condiciones laborales.

3. Se evidencian los aspectos ambivalentes del teletrabajo.

En primer lugar, la segmentación del mercado de trabajo se profundiza, es decir, se incrementan las desigualdades laborales, una tendencia que no solo se da en nuestro país (Kramer y Kramer, 2020). A las características del mercado de trabajo secundario en relación al primario como son bajos salarios, eventualidad, trabajo a tiempo parcial, peores condiciones laborales, etc. se ha añadido la evidencia de su mayor inestabilidad frente a un *shock* en el empleo como el que ha ocasionado la pandemia, de manera que son las personas más vulnerabilizadas, quienes ocupaban este tipo de empleos, las que en el 2020 han experimentado más efectos negativos de la pandemia, empezando por el despido y continuando con los ERTE, reducciones de jornada, etc.

Se trata sobre todo de jóvenes de ambos sexos, con niveles formativos no universitarios, y personas extranjeras que además manifiestan mayor incertidumbre sobre las consecuencias de la posibilidad de un contacto estrecho en su empleo, y quienes asumen mayores riesgos de contagios en su lugar de trabajo. Dichos riesgos y la incertidumbre ante eventuales nuevas oleadas convierten dichos empleos si cabe en «peores empleos», incidiendo así en la desigualdad laboral.

En segundo lugar, se profundiza la brecha generacional y se mantiene la de género. Los jóvenes y adultos-jóvenes son los que más contratos temporales y a tiempo parcial tienen y los que más han padecido el despido en tiempos de COVID-19. Y las evidencias de otros estudios indican que las recesiones y los periodos prolongados de desempleo juvenil provocan mayores dificultades para encontrar un empleo estable y afecta a sus remuneraciones durante décadas, dejando una cicatriz salarial importante (Mroz y Savage, 2003).

En tercer lugar, el experimento a gran escala que representó la incorporación del teletrabajo en empresas y sectores donde no se aplicaba ha supuesto efectos complejos y ambivalentes que dependen por una parte de las características concretas del empleo (quién proporciona el equipamiento adecuado, grado y procedimientos de control, etc.); y, por otro, de las características personales y del contexto de la persona trabajadora, como las condiciones de la vivienda y el espacio doméstico o la situación familiar.

Es evidente, tal y como muestran repetidamente las investigaciones realizadas en este periodo, el teletrabajo, en particular en los momentos álgidos del confinamiento en el 2020, significó una mayor carga de trabajo, en particular para las madres con hijos de corta edad y edad escolar, lo que repercutió en su ansiedad, estrés, etc (Eurofound, 2021, Carbonero y Abril, 2020). Por otra parte, el teletrabajo, sobre todo si se prolongó durante el 2020 y 2021, en el posconfinamiento, ha representado una oportunidad o alternativa frente a otro tipo de respuestas de mayor impacto negativo, como el despido, los ERTE o el cese de actividad. Los perfiles de quienes pudieron teletrabajar difieren claramente de los de las personas más vulnerables. Son sobre todo mujeres, jóvenes, en su mayoría de nacionalidad española, y sobre todo con estudios universitarios. Poder trabajar desde casa además ha sido un factor muy importante para reducir los riesgos de contagio. Es decir, el teletrabajo ha contribuido a aumentar la segmentación en general en función de la cualificación y la segmentación en el seno de las mujeres en particular.

Por otra parte, la rápida recuperación del empleo tanto en términos de afiliación como de contratación en 2021, constatada en los datos de la EPA del tercer trimestre de este año, nos permite apuntar algunas cuestiones que refuerzan las tendencias señaladas anteriormente, y que apuntan a un empeoramiento de la calidad en el empleo recuperado a costa de mayores tasas de temporalidad, por ejemplo. Se hace, no obstante, necesario leer los datos de la precariedad entre líneas, ya que estos no aparecen claramente reflejados en la estadística, pues como se ha comentado, fenómenos como los del teletrabajo o los ERTE, si bien pueden ser entendidos como mecanismos de flexibilidad favorables al mantenimiento de la actividad, pueden implicar por otra parte una reducción o adaptación de la jornada laboral a las circunstancias de la empresa no escogidas por el trabajador o la trabajadora. Además, la incertidumbre que representan muchos de los cambios señalados en las condiciones laborales afectan a amplias capas de trabajadoras y trabajadores de sectores y situaciones diversas, e inciden tanto en las desigualdades preexistentes, como se ha visto en el incremento de la segmentación del mercado laboral, como también en los mecanismos que favorecen la precariedad, como son precisamente el miedo y la incertidumbre (Lynch, 2019). Algo que nos obliga a seguir observando la evolución de los datos si queremos evitar una nueva vuelta de tuerca a la precariedad como la que se produjo en la anterior crisis.

7. Referencias bibliográficas

Apouey, B., Roulet, A., Solal, I. *et al.*: «Gig Workers during the COVID-19 Crisis in France: Financial Precarity and Mental Well-Being», *J Urban Health* 97, 776–795 (2020). https://doi.org/10.1007/s11524-020-00480-4 https://link.springer.com/article/10.1007/s11524-020-00480-4.

Aragó, L. (2021): https://www.lavanguardia.com/economia/20210320/6602331/numero-riders-aumenta-mas-70-pandemia.html (La Vanguardia, 20/03/2021).

Asepeyo y fundación CNAE (2020): *Observatorio de la siniestralidad vial laboral*. Disponible en: http://fundacion.cnae.com/upload/files/documentos/Observatorio%20siniestralidad%20vial%20laboral%202019-1.pdf.

Berube, A. & Bateman, N. (2020): *Who are the workers already impacted by the COVID-19 recession*. Washington DC: Brookings Institution.

Boix, A. y Todolí, A. (2021): *Riders en Valencia. Riesgos laborales sobre ruedas*. Universitat de València. Disponible en: https://www.uv.es/ceconomiacol/estudi_mobilitat/RIDERS/Riderscampo/Riders_en_Valencia__CAS.pdf.

Carbonero Gamundí, M. A. y Abril Hervàs, D. (coords.) (2020): *Primers Impactes de la Covid-19 a la societat de les Illes Balears*. Palma: Universitat de les Illes Balears.

Clayton, J. (2021): «Por qué algunas de las grandes tecnológicas ya no quieren que sus empleados trabajen de forma remota todo el tiempo». BBC: https://www.bbc.com/mundo/noticias-56649885?at_custom3=BBC+News+Mundo&at_custom2=facebook_page&at_medium=custom7&at_campaign=64&at_custom4=2D4F4FEA-BD8F-11EB-808B-6C620EDC252D&at_custom1=%5Bpost+type%5D&fbclid=IwAR0xCs830Y6JwsOaVh22U3ipm2DB7T0zjH6uZygEGKr80iBuAMAHE-NEG20

De Ruyter, A., Brown, M. & Burgess, J. (2018): «Gig work and the fourth industrial revolution», Journal of International Affairs, 72(1), 37-50.

Dunn, M., Stephany, F., Sawyer, S., Munoz, I., Raheja, R., Vaccaro, G. & Lehdonvirta, V. (2020, June 23). «When Motivation Becomes Desperation: Online Freelancing During the COVID-19 Pandemic»: https://doi.org/10.31235/osf.io/67ptf.

EFE (2020): «Más de 20.000 empleadas del hogar perdieron su empleo por el confinamiento (20/11/2020)». Recuperado de: https://www.efeminista.com/covid-evidencia-situacion-empleadas-del-hogar/.

Eurofound (2020): *Living, working and COVID-19 dataset*. Dublin: http://eurofound.link/covid19data.

Eurofound (2021): *La vida, el trabajo y la COVID-19* (actualización de abril de 2021): *La salud mental y la pérdida de confianza en toda la UE al iniciar otro año de pandemia*. https://www.eurofound.europa.eu/es/publications/report/2021/living-working-and-covid-19-update-april-2021-mental-health-and-trust-decline-across-eu-as-pandemic.

EUROSTAT (2021): *Your key to European Statistics:* https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/edn-20210517-2

Fana, M., Milasi, S., Napierala, J., Fernandez-Macias, E. & Vázquez, I. G. (2020): *Telework, work organisation and job quality during the COVID-19 crisis: a qualitative study* (No. 2020/11). JRC Working Papers Series on Labour, Education and Technology.

Felgueroso, Fl. García Pérez, Ig. & Jansen, M. (2018): «La contratación temporal en España: nuevas tendencias, nuevos retos», *Papeles de Economía Española*, n.º 156, 47-61: file:///Users/mbair/Desktop/contratacio%CC%81n%20temporal%20espan%CC%83a.pdf.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2021a): «Encuesta anual de coste laboral». Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=estadistica_C&cid=1254736060920&menu=ultiDatos&idp=1254735976596.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2021b): «Encuesta de Población Activa (EPA). Ocupados a tiempo parcial por motivo de la jornada parcial, sexo y grupo de edad (segundo trimestre de 2021)». Disponible en: https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4181&L=0.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2021c): «Encuesta de Población Activa (EPA)». Disponible en: https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=37445.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2021d): «El teletrabajo en España y la UE antes de la COVID-19»: https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INECifrasINE_C&ci-

d=1259952649680&p=1254735116567&pagename=ProductosYServicios/INECifrasINE_C/PYSDetalleCifrasINE.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2021e): «Encuesta de Población Activa (EPA)». Disponible en: https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=6833&capsel=6834.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2021f): «Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación en los Hogares (2019)»: https://ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t25/p450/base_2011/a2019/l0/&file=04053.px&L=0.

Kramer, A. & Kramer, K. Z. (2020): *The potential impact of the COVID-19 pandemic on occupational status, work from home, and occupational mobility*.

Lord, P. (2021): *COVID-19 and the Future of Work*. Denver U. L. Rev. F. (2021). Disponible en: SSRN: https://ssrn.com/abstract=3666588 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3666588.

Lynch, E. (2019): «Sobre lo precario: la función del miedo», en Serrano, V. y Castilla, A. (2017): *La filosofía, el terror y lo siniestro*, Madrid: Plaza y Valdés, 143-162.

Malik, A., Sinha, S. & Goel, S. (2020): «The «Screen» ing of You and Me: Effects of COVID-19 on Counterproductive Work Behaviors». IEEE Engineering Management Review, 48(3), 37-43.

Martín González, J. (2021). «Factores de riesgo psicosocial en la "Industria 4.0" y en las nuevas formas de organización del trabajo», *Revista de Seguridad y Salud en el Trabajo*, 107, 30-41.

Martínez Pastor, J.I. y Bernardi, F. (2011): «La flexibilidad laboral: significados y consecuencias», *Política y Sociedad* 48.2: 381-402.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021): Gabinete de comunicación: https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/noticias/seguridadsocial/detalle/4137.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021b): Estadísticas. Afiliados en ERTE Covid 19: https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST8/22bfb5ae-8eba-4c44-a258-93a26194e11b.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021c): Estadísticas. Afiliados medios por tipo de contrato: https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST8/EST10/EST290/256.

Mroz, T.A. y Savage, T.H. (2003): «The long-term effects of youth unemployment», *Journal of Human Resources*, 41(2), 259-293.

Norlander, P., Jukic, N., Varma, A. & Nestorov, S. (2020): «The effects of technological supervision on gig workers: organizational control and motivation of Uber, taxi, and limousine drivers», *The International Journal of Human Resource Management*, 1-25.

Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre de trabajo a distancia: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-11043.

Real Decreto-ley 9/2021 de 11 de mayo por el que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-7840.

Revilla, J. & Blázquez Martín, V. (2021): «Uneasy riders: contradictorias lógicas disciplinarias para una posición laboral imposible», *Revista Española De Sociología*, 30(2), a35: https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.35.

Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) (2021): «Observatorio de las ocupaciones del SEPE. Estadísticas de contratos»: https://sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/contratos/estadisticas-nuevas.html.

SYREK, C. *et al.*, Kühnel, J., Vahle Hinz, T. & de Bloom, J. (2021): «Being an accountant, cook, entertainer and teacher—all at the same time: Changes in employees' work and work related well being during the coronavirus (COVID 19) pandemic», *International Journal of Psychology*.

Venkatesh, V. (2020). «Impacts of COVID-19: A research agenda to support people in their fight», *International journal of information management*, 55, 102197.

Watson, G. P., Kistler, L. D., Graham, B. A. & Sinclair, R. R. (2021): «Looking at the Gig Picture: Defining Gig Work and Explaining Profile Differences in Gig Workers' Job Demands and Resources», *Group & Organization Management*, 46(2), 327-361.

Zietlow, Rebecca E. (2020): «The New Peonage: Liberty and Precarity for Workers in the Gig Economy (July 2». Wake Forest Law Review, Vol. 55, No. 5, University of Toledo Legal Studies Research Paper Forthcoming. Disponible en: SSRN: https://ssrn.com/abstract=3641677 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3641677.

Capítulo 3

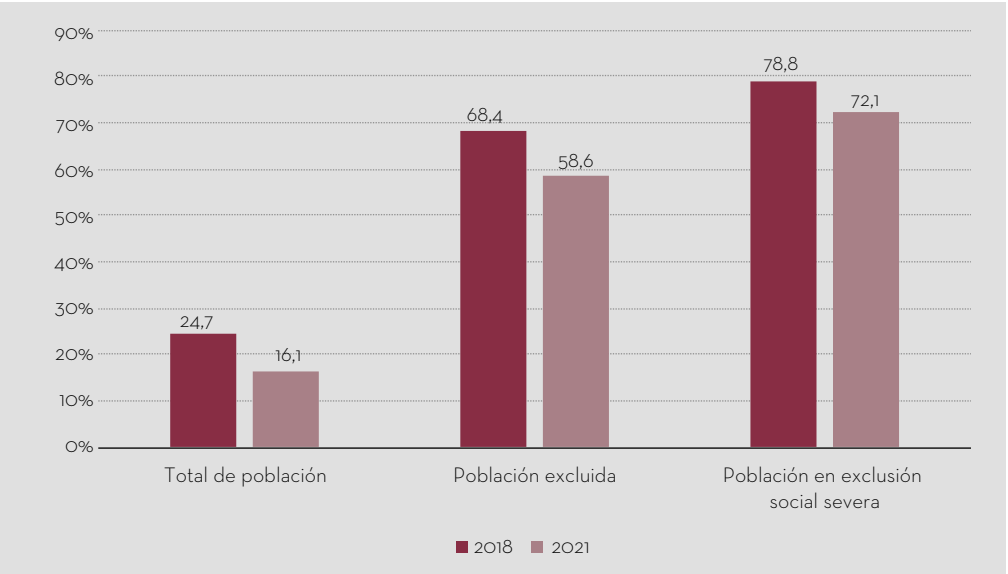
El impacto de la crisis en los empleos informales y en la actividad económica de los sectores más vulnerables

Nerea Zugasti

Una vez estudiados los principales indicadores para entender el impacto de la COVID-19 en el mercado de trabajo español, en cantidad y calidad, pasamos a analizar el efecto de la crisis en la actividad económica de los sectores más vulnerables. La precariedad laboral es, sin duda, un problema global que, tal y como se ha visto en otras secciones, afecta también a la población integrada. Sin embargo, a lo largo de estas páginas nos centraremos en lo referente a los sectores excluidos. Este capítulo analiza cómo se emplean estas personas (ocupaciones, tipo de jornada, sectores de actividad, etc.). Pondremos también el foco en tipos de empleo como el irregular o el empleo en exclusión, que han sido considerados como empleos refugio para los sectores más vulnerables en anteriores crisis económicas. Trataremos de responder, por tanto, en estas páginas a debates contrapuestos que aparecen en la literatura académica y que después se trasladan a los debates públicos, como el aporte del empleo de los sectores excluidos. Según la perspectiva neoliberal, las personas más excluidas se encuentran en dicha situación, entre otros factores, porque aportan poco al sistema, son marginales y podría prescindirse de ellos con facilidad. Según la perspectiva de la explotación, desarrollan empleos esenciales para el funcionamiento del conjunto, pero no tienen poder de negociación para hacerlo valer y reciben una recompensa muy inferior a su aportación.

Partimos para ello de evidencias que muestran que estas personas han sido las más afectadas en relación a su posición en el mercado de trabajo durante la crisis del coronavirus. En un 2021 marcado todavía por la pandemia, ocho de cada diez personas en situaciones de exclusión social severa estaban también excluidas del empleo. La exclusión del empleo ha aumentado además un 8,5% en este grupo social, el más vulnerable. Esta situación tiene que ver con la intensificación de las situaciones de fragilidad, tanto en lo referido al desempleo como en lo vinculado a la calidad del empleo entre los sectores más excluidos, que analizaremos en estas páginas.

GRÁFICO 1. Tasa de exclusión del empleo para el total de la población, para la población excluida y para la población en exclusión social severa



Fuente: EINSFOESSA 2018 y 2021

1. Dónde se emplean los sectores vulnerables

Cabe preguntarse entonces, como primera reflexión, dónde se emplean los sectores excluidos. La amplia mayoría de las personas en exclusión social severa, el 42,2%, se emplea en puestos elementales, cifra muy superior a la correspondiente al año 2018. La afección de la COVID-19 en la hostelería y el comercio ha derivado también en una reducción de la proporción de personas que se emplean en ramas de ocupaciones como la de servicios de restauración, personales, de protección y vendedores de los comercios. Sin embargo, estos siguen siendo nichos preferentes en los grupos sociales más desfavorecidos y la tendencia a la baja en la proporción de personas empleadas está también presente en el resto de grupos sociales.

Podemos decir que, lejos de lo que está presente en el imaginario colectivo, estas personas se emplean en puestos muy normalizados, desvinculados de actividades marginales. Aproximadamente tres cuartas partes de la población excluida trabaja en las actividades que pueden verse en la tabla 1, en la que se incluyen ocupaciones como personal de limpieza (12,9%), personal de restauración (12%) o peones agrícolas (11,9%). Esta es una realidad en el año 2021 y lo era también, con ligeros cambios, en el año 2018.

TABLA 1. Distribución por ocupaciones de los distintos grupos sociales de la integración a la exclusión (%)

	2018				2021			
	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
Fuerzas armadas	0,5	0,4	0,1	0,2	0,6	0,2	0,3	0,0
Dirección de empresas y de la administración pública	3,5	2,7	0,4	1,0	4,3	3,6	1,5	1,1
Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	18,4	10,0	5,8	2,0	22,9	14,3	5,9	2,6
Técnicos y profesionales de apoyo	13,3	8,0	5,5	4,5	20,3	16,3	7,4	4,9
Empleados de tipo administrativo	7,7	5,2	4,1	3,7	1,5	2,1	1,4	0,4
Trabajadores de servicios de restauración, personales, de protección y vendedores de los comercios	32,7	38,2	40,1	31,6	21,3	26,6	32,8	24,4
Trabajadores cualificados en la agricultura y en la pesca	5,8	6,0	4,7	5,9	1,4	1,5	1,7	4,5
Artesanos y trabajadores	10,4	12,4	14,4	15,7	8,7	12,2	14,6	12,4
Operadores de instalaciones y maquinaria y montadores	2,8	6,7	7,7	8,5	11,4	9,2	7,8	7,5
Ocupaciones elementales	4,9	10,5	17,1	26,9	7,6	14,0	26,8	42,2
	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021.

Nota: A pesar de que las encuestas son de 2018 y 2021, la información sobre la actividad económica está referida al año anterior de la encuesta, es decir, 2017 y 2020

Un vistazo rápido a las ocupaciones allí presentadas pone de manifiesto la utilidad social que siguen teniendo, en esta crisis del coronavirus, las ocupaciones en las que se emplean preferentemente los sectores más excluidos, que en muchos casos han sido consideradas como «esenciales» para el mantenimiento de la sociedad.

TABLA 2. Principales ocupaciones de las personas en situaciones de exclusión social severa (%)

2018	Trabajadores asalariados de los servicios de restauración	13,0
	Peones agrícolas fijos	9,6
	Empleados domésticos	8,2
	Otro personal de limpieza	8,1
	Trabajadores en obras estructurales de construcción	5,3
	Peones de las industrias manufactureras (excepto trabajo a domicilio)	3,9
	Peones de la construcción y de la minería	3,1
	Peones del transporte, descargadores y reponedores	2,6
	Trabajadores de cuidados a personas en servicios de salud	2,3
	Ordenanzas, barrenderos y similares	2,2
	Trabajadores cualificados actividades agrícolas	2,2
	Conductores de vehículos para el transporte urbano o por carretera	2,2
	Dependientes en tiendas y almacenes	2,1
	Representantes/agentes comerciales y afines	2,0
2021	Otro personal de limpieza	12,9
	Trabajadores asalariados de los servicios de restauración	12,0
	Peones agrícolas fijos	11,9
	Trabajadores en obras estructurales de construcción	7,0
	Otros trabajadores de los cuidados a las personas	4,8
	Conductores de vehículos para el transporte urbano o por carretera (excepto bici, moto y similares)	4,3
	Trabajadores cualificados actividades agrícolas	3,9
	Peones del transporte, descargadores y reponedores	3,7
	Ayudantes de preparación de alimentos	2,8
	Peones de la construcción y de la minería	2,6
	Operadores de instalaciones y maquinaria fijas	2,4
	Peones agrícolas eventuales jornaleros	2,1
	Empleados de servicio doméstico (no incluye cuidados sanitarios)	2,0
	Dependientes en tiendas y almacenes	1,9

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021.
Nota: A pesar de que las encuestas son de 2018 y 2021, la información sobre la actividad económica está referida al año anterior de la encuesta, es decir, 2017 y 2020

2. ¿Cómo se emplean los sectores vulnerables? Más precariedad para los más vulnerables

Como señalábamos, la mayor parte de los sectores excluidos se emplea en puestos de trabajo «normalizados», aunque no por ello de calidad. En el contexto europeo se habla desde hace décadas de una progresiva tendencia a la polarización del nuevo empleo creado, fundamentalmente en el sector servicios, que va de la mano de la creación de puestos de trabajo altamente especializados, a la vez que aparecen también puestos, en algunos casos vinculados a nuevos nichos de empleo como el sector de los cuidados, altamente precarizado (Cirillo, 2018). Esta situación ha sido constatada también en el caso español. El sector servicios es además donde esta polarización del empleo se hace más presente. «El nuevo empleo, mayoritariamente de servicios, se caracteriza por una fuerte polarización: por un lado, los servicios a empresas (informáticos, bancarios, de publicidad, diseño, etc.) requieren mucha cualificación y son fuertemente competidos. Por otro lado, los servicios de limpieza, restauración, sociales, caracterizados por una fuerte precarización en términos de salario, temporalidad y condiciones» (Gobierno de Navarra, 2017).

En este contexto, aparece un incremento de la proporción de personas en exclusión moderada y sobre todo en exclusión severa empleadas en puestos del sector servicios, a la vez que se mantiene el peso de este sector de actividad entre la población integrada. Además, el 19,1% de la población en exclusión social severa se encuentra empleada en el sector agrícola, que ha sido caracterizado por la estacionalidad de sus tareas, y que va ligado a altos niveles de temporalidad y a una menor protección social.

En la crisis del coronavirus encontramos, por lo tanto, un acceso preferente de los sectores más vulnerables a empleos precarios, a ocupaciones elementales de la agricultura (para quienes se encuentran en situaciones de exclusión severa) y del sector servicios para el conjunto de los excluidos. Como se ha señalado en capítulos anteriores, en 2020 se perdieron un 9,4% de los empleos en los puestos bajos de la escala ocupacional y en 2021 se recuperaron solamente la mitad. Este dato, junto con el aumento del peso de las ocupaciones elementales en los sectores excluidos, apunta a una inserción de los vulnerables en empleos precarios, que podrían ser rechazados por otros grupos sociales con mayor capacidad de negociación. En algunos casos puede incluso hablarse de la interrupción de trayectorias positivas, desde posiciones bajas del sector agrícola hacia otros sectores, que en otros momentos fueron experimentadas por la población extranjera.

La cuestión de la temporalidad en su conjunto como reto clave del que se viene hablando en el conjunto del mercado de trabajo español desde los años 90 será desarrollada en su conjunto en otros capítulos. Sin embargo, para los propósitos de este apartado nos interesa destacar que los empleos temporales son los más frecuentes entre todos los grupos sociales. Los resultados de la Encuesta de Población Activa constatan ya una disminución del número de contratos temporales entre 2019 y 2020. Si bien el impacto en el empleo ha sido radicalmente diferente en este periodo en relación con la Gran Recesión, parece que en ambos casos hay una mayor afección en el empleo temporal, con menores costes de despido y más vulnerable a las fluctuaciones vinculadas a los cambios de ciclo. Si en 2019 el 26,3% de la población asalariada se encontraba empleada en puestos temporales, en 2020 dicha cifra se situó en el 24,1%. En términos absolutos esto supone 500.000 personas menos con empleo temporal. La temporalidad, como era esperable, afecta además preferentemente a los sectores excluidos (57,2% de las personas ocupadas en exclusión severa y 42,2% de las personas en exclusión moderada).

El tiempo trabajado es cada vez menor en los sectores excluidos y las «opciones» por alargar las jornadas para conseguir más ingresos son ahora menores. Disminuye de manera clara la población en exclusión social severa empleada en jornada «típicas», de entre 37 y 40 horas a la vez que aumentan las personas que trabajan menos de 20 horas. En un contexto de recuperación a diferentes niveles, el empleo disponible parece no ser el suficiente como para permitir estrategias de supervivencia presentes en otros momentos alargando las horas de trabajo para poder llegar a fin de mes, ya que se reducen las personas en situación se exclusión social severa que trabajan más de 40 horas a la semana.

3. El refugio en el empleo en exclusión es cada vez una opción menos viable

Las anteriores evidencias nos llevan a profundizar en la calidad de los puestos en los que se insertan los sectores excluidos. Ponemos por ello el foco de atención en lo que han sido considerados como empleos refugio, el empleo irregular, que será analizado de manera independiente, y el empleo en exclusión, en el que uniremos esta situación a la ocupación en sectores como la venta a domicilio, la venta ambulante marginal, el empleo en el hogar no cualificado, los peones agrícolas eventuales temporeros, la recogida de cartón o el reparto de propaganda.

TABLA 3. Distribución de la población ocupada por grupos de exclusión en función de su situación en el mercado de trabajo (%)

		2018				2021			
		Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
Actividad económica	Agricultura	3,9	6,9	11,9	15,8	3,4	4,7	5,6	19,1
	Industria	11,2	10,8	7,2	11,1	13,7	12,1	8,2	5,6
	Construcción	6,0	7,2	9,6	12,5	4,7	6,9	10,2	9,1
	Servicios	78,9	75,1	71,3	60,6	78,3	76,3	76,0	66,2
Jornada laboral (horas que trabaja a la semana) media anual	Menos de 20 horas	5,5	11,0	29,7	39,8	7,4	17,8	37,5	65,6
	De 20 a 36 horas	14,7	21,1	29,4	30,4	22,1	29,4	30,8	18,8
	De 37 a 40 horas	76,9	64,0	37,7	28,6	69,5	50,0	29,3	15,1
	Más de 40 horas	2,9	3,9	3,1	1,2	1	2,8	2,4	0,4
		100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021.

Nota: A pesar de que las encuestas son de 2018 y 2021, la información sobre la actividad económica está referida al año anterior de la encuesta, es decir, 2017 y 2020

Estudios como el de Rocha Sánchez (2011) constataron ya una reducción del empleo irregular para la Gran Recesión. A partir del contraste de los datos de afiliaciones a la Seguridad Social y los datos de ocupación de la Encuesta de Población Activa podemos estimar que en 2020 aproximadamente 321.100 personas se emplearon de manera irregular. Las Encuestas EINSFOESSA plantean un mayor impacto del empleo irregular en España, que afectaría aproximadamente a 499.000 personas en 2020. Recogen, sin embargo, una reducción de un 8,5% en el número de personas empleadas en esta modalidad de empleo. Podemos decir entonces que la pérdida de empleo formal que ha sido recogida en otros capítulos no ha tenido un correlato en un aumento de la economía sumergida como vía precaria de obtención de ingresos para aquellos hogares afectados en mayor medida por la crisis.

Aun así, resulta evidente que, si bien el empleo irregular está presente en el conjunto de la sociedad, está más presente en los sectores más excluidos. Esta cuestión, que

aparece ampliamente recogida en la literatura, sigue teniendo hoy vigencia (Mead, 1997; Murray, 1990). Del medio millón de personas que trabajan en situaciones de irregularidad aproximadamente 293.000 son personas que se encuentran en situaciones de exclusión social. Sin embargo, la proporción de personas empleadas de manera irregular desciende en un 14% para las personas excluidas trabajadoras entre 2017 y 2020. Esto hace que ahora sea más complicado encontrar una ocupación en esta modalidad refugio. El aumento en números absolutos se debe fundamentalmente al aumento del número de personas en situaciones de exclusión y, consecuentemente, del volumen total de personas excluidas ocupadas.

Por un lado, aquellos sectores con más capacidad de negociación se han podido desplazar tras el *shock* en este tipo de ocupaciones hacia otros tipos de empleo. Sin embargo, en los sectores más excluidos la pérdida de estos empleos, sumado a la ausencia de factores de amortiguación como las redes sociales, los apoyos familiares o el acceso

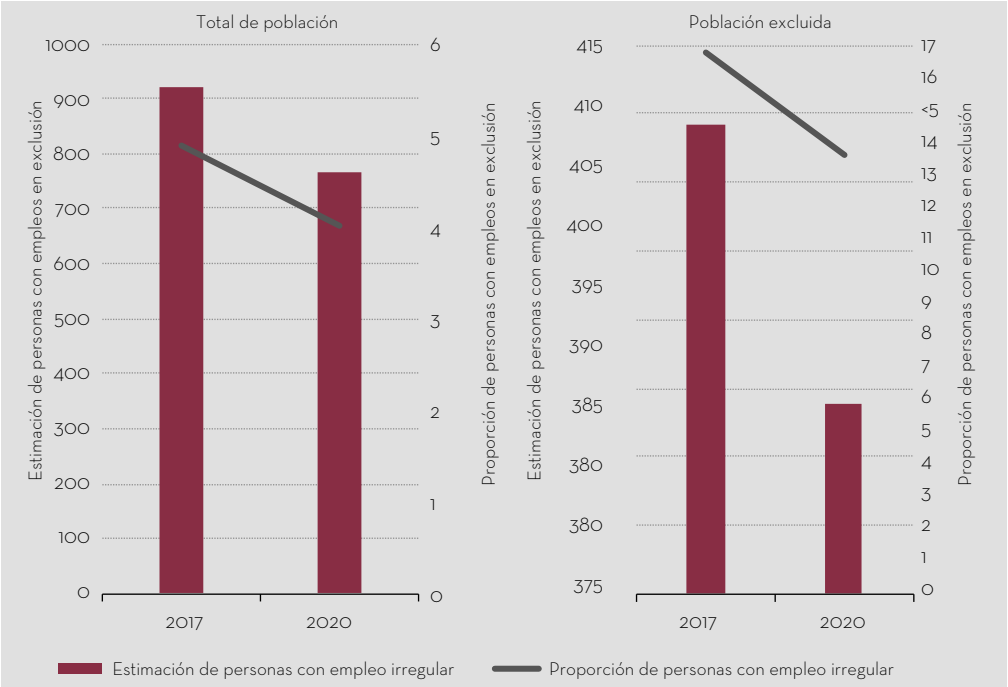
GRÁFICO 2. Evolución del empleo irregular en el conjunto de la población española y en los sectores afectados por la exclusión social

Nota: Se entiende como empleo irregular aquel que no tiene cobertura de la Seguridad Social (empleo irregular). A pesar de que las encuestas son de 2018 y 2021, la información sobre la actividad económica está referida al año anterior de la encuesta, es decir, 2017 y 2020.
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021.

a la protección social hacen que aparezcan situaciones de mayor dificultad a las de partida.

Siguiendo la definición marcada en anteriores informes FOESSA, se entiende por empleo en exclusión aquel que «bien por la forma en la que se organiza, o bien por las formas de subprotección que lo acompañan» se convierte en una categoría de exclusión vinculada a una «relación laboral» substandar (Laparra *et al.*, 2008). Se incluyen por lo tanto las situaciones en las que no hay cobertura de la Seguridad Social y también determinadas ocupaciones frecuentemente consideradas como «marginales»·en la estructura ocupacional (vendedores a domicilio, venta ambulante marginal, empleadas del hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales [temporeros], recogida de cartón, reparto de propaganda). Si ponemos el foco en estas situaciones la foto que

GRÁFICO 3. Evolución del empleo de exclusión en el conjunto de la población de España y en los sectores afectados por la exclusión social



Nota: Se incluyen situaciones en las que no hay cobertura de la Seguridad Social y también determinadas ocupaciones frecuentemente consideradas como «marginales» en la estructura ocupacional (vendedores a domicilio, venta ambulante marginal, empleadas del hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales (temporeros), recogida de cartón, reparto de propaganda y mendicidad). Nota: A pesar de que las encuestas son de 2018 y 2021, la información sobre la actividad económica está referida al año anterior de la encuesta, es decir, 2017 y 2020.
Fuente: EINSFOESSA 2018 y 2021

obtenemos muestra similitudes. El total de personas que se ocupan en empleos de exclusión ha experimentado una notable reducción entre 2017 y 2020. Si en 2017 más de 922.400 se empleaban esta modalidad, vemos que en 2020 lo hacen 768.100.

Desciende también la proporción de personas en exclusión social ocupadas en estos puestos, que pasa del 15,9% al 12,7%. La competencia se hace más intensa incluso en los sectores más marginales del mercado de trabajo.

El recurso al empleo irregular y al empleo en exclusión como estrategia de supervivencia es una opción, por lo tanto, cada vez menos viable para las personas en precariedad social.

4. Continúa la explotación económica de los sectores más vulnerables

Como hemos comentado, tras el *shock* inicial en el mercado de trabajo, en 2021 tuvo lugar un efecto rebote que fue de la mano de la recuperación de una parte de los empleos perdidos. A pesar del cambio de contexto, la explotación de los sectores más vulnerables sigue siendo intensa. Analizamos aquí la relación entre los ingresos y las horas trabajadas como indicador de dicha situación.

La comparación entre las Encuestas EINSFOESSA de 2018 y 2021 nos muestra, como era de esperar, una reducción en las horas trabajadas. Los efectos del «parón» provocado por la pandemia explican esta situación. Las horas totales trabajadas por el conjunto de la población son en términos comparados un 7,6% menores en 2020 que en 2017. Sin embargo, la reducción es mucho mayor, de un 25,5%, entre la población en exclusión social severa, empleada preferentemente, como hemos visto, en ocupaciones en las que la aplicación del teletrabajo no era una opción. El efecto de los ERTE, si bien con dificultades en los procesos de resolución y cobro que sin duda han afectado a los hogares, ha amortiguado considerablemente los efectos económicos de la pandemia. Sin embargo, y a pesar de que la respuesta de las políticas públicas ha sido totalmente distinta a la de la crisis de 2008 y de su efecto preventivo, el efecto de los ERTE, como veremos en el siguiente apartado, no ha llegado a todos los grupos por igual.

Sigue siendo más que reseñable la explotación laboral de los sectores más excluidos. La recompensa salarial en relación con las horas de trabajo invertidas muestra, en el

contexto del coronavirus, importantes diferencias por grupos sociales. A menor nivel de integración menor es también la recompensa. Mientras la relación salario/jornada de las personas integradas es de 9,9 euros, las personas en exclusión social severa obtienen una recompensa de 6,8 euros.

Además, en 2021, las personas en situación de integración plena obtuvieron el 59% del salario total. Sin embargo, trabajaron el 56% del total de las horas. Este es el único grupo social que registra una proporción de los ingresos obtenidos mayor al de las horas trabajadas. Para las personas en exclusión la relación es la inversa, ganan menos trabajando más.

TABLA 4. Utilidad social del empleo de los sectores excluidos e integrados. Ingresos percibidos y horas trabajadas en términos de masa salarial agregada

	2021			
	Integración plena	**Integración precaria**	**Exclusión moderada**	**Exclusión severa**
Horas de trabajo anuales (media)	1.856	1.652	1.317	909
Ingresos del trabajo anuales (media)	18.388,02	14.038,82	10.440,75	6.201,52
Relación salario/jornada	9,9	8,5	7,9	6,8
% de horas sobre las horas totales	56	33,4	7,2	3,4
% de ingresos sobre los ingresos totales	59,4	30,8	6,7	3

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021.

Nota: A pesar de que las encuestas son de 2021, la información sobre la actividad económica está referida al año anterior de la encuesta, es decir, 2020

Estos datos se relacionan con la sobrerrepresentación de la población vulnerable en los puestos más bajos de la escala salarial. El 69% de las personas en situación de exclusión severa cobra menos de siete euros la hora, es decir, ligeramente por debajo del SMI marcado por horas para 2021 (que incluye vacaciones y prorratas). Sin embargo, esta no es una cuestión exclusiva de los sectores excluidos. Las personas en integración (30% en plena y 42% en precaria) también están cobrando menos de esa cantidad. Esto revela la progresiva pérdida de valor del trabajo como mecanismo de inclusión económica y social, que será desarrollada en otros capítulos.

Cabe destacar, sin embargo, que la extensión de los salarios reducidos por hora, que tiene un especial impacto entre los grupos más vulnerables, era aún más llamativa con

TABLA 5. Ingresos por hora trabajada según la situación de la persona en relación a la exclusión (%)

	2018				2021			
	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
Menos de 7 euros	42,6	58,7	79,3	82,4	30,2	42,3	60,4	69,1
De 7 a 8,99 euros	25,4	21,6	14,4	9,0	27,0	25,6	18,0	16,4
De 9 a 11,99 euros	18,2	12,1	4,4	5,0	19,7	15,2	9,3	5,2
Más de 12 euros	13,8	7,5	1,9	3,6	23,2	16,9	12,4	9,3
	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021.
Nota: A pesar de que las encuestas son de 2018 y 2021, la información sobre la actividad económica está referida al año anterior de la encuesta, es decir, 2017 y 2020.

anterioridad a la llegada del coronavirus. La ubicación de parte de la población ocupada con bajos salarios en ERE y ERTE durante parte del año 2020, su transición al desempleo y la reducción/desaparición de empleos irregulares explican esta situación. Aun así, esta nueva visión deja de manifiesto que sus condiciones laborales vienen marcadas por la explotación o incluso por la sobreexplotación en términos comparados con el conjunto de la sociedad. Si bien mencionábamos antes la utilidad social de los empleos desempeñados por los sectores excluidos, que en muchos casos han sido considerados como esenciales para el mantenimiento de la sociedad, el reconocimiento social y económico de su aporte es muy bajo. Contrasta de esta manera la valoración social de determinados puestos, como los de la limpieza, en un contexto de confinamiento y de mayor virulencia de la COVID-19, con la vuelta posterior a la invisibilización de su utilidad social.

La importancia de la cuestión salarial nos lleva a plantear un análisis más detallado de las personas afectadas con bajos salarios. Si tomamos como referencia el 60% de los ingresos medianos del trabajo, encontramos que, según la Encuesta EINSFOESSA 2021, el 19,8% de la población tiene unos ingresos bajos por trabajo. La traslación de

los bajos salarios a las situaciones de pobreza no es automática. Evidentemente, aquí influye la situación económica del resto de los miembros del hogar y la cobertura de las diferentes prestaciones. Sin embargo, sí que se observa una relación. El 33,1% de las personas con bajos salarios totales viven en hogares en situación de pobreza severa, y el 65% en hogares en riesgo de pobreza. Estos datos sin duda abren un importante debate en relación a cómo luchar contra la pobreza laboral y contra la relación que se establece con la pobreza. Pone sobre la mesa la eficacia de las rentas mínimas autonómicas y el recientemente implementado IMV, compatible con el empleo, en la reducción de las situaciones de pobreza.

Esta situación tiene que ver con cuestiones diversas como el salario insuficiente (por hora trabajada), las jornadas insuficientes no deseadas o a la temporalidad/estacionalidad (poco tiempo de trabajo en el año). El 45,7% de las personas con bajos salarios trabaja seis o menos meses al año, el 13,1% gana menos de cuatro euros la hora y el 59,8% tiene jornadas de menos de 20 horas a la semana.

5. Los riesgos de la COVID-19 afectan más a la población excluida

A esto se deben sumar las circunstancias específicas derivadas de la pandemia. Las personas en exclusión social severa parecen haber experimentado mayores cambios en sus condiciones de trabajo. El 38,2% de quienes están en exclusión social severa señalan haber asumido muchos cambios relacionados como los horarios, el lugar de trabajo, haber experimentado despidos, regulaciones de empleo o ceses de la actividad. En el caso de la población integrada, el 18,3% señala esta opción siendo la media del conjunto de la población que ha trabajado en 2020 del 21,6%.

La concreción además de estas transformaciones muestra un panorama en el que los elementos con más impacto en el largo plazo afectan más a la población en exclusión severa. Buena parte de ellos han tenido que hacer frente a ERTE (17,5%), pero además la proporción afectada por despidos triplica a la correspondiente a quienes se encuentran en integración precaria y multiplica por seis a la proporción de personas que esos encuentran en integración plena. De estos datos podemos deducir que el posible efecto de los ERTE en cuanto a contención del desempleo, por lo menos en su vertiente de personas que han perdido el empleo, parece centrarse preferentemente en los sectores integrados, especialmente en aquellos que se encuentran en situaciones de integración plena.

En contraposición, el tipo de puestos en los que se emplean los colectivos más frágiles, difícilmente deslocalizables, implica también que sea baja la proporción de personas en situación de exclusión social que ha podido beneficiarse de las medidas vinculadas al teletrabajo. Esto tiene además una lectura en términos del impacto en la salud. Tanto es así que el 25,1% de la población excluida señala haber tenido que asumir muchos riesgos referentes a la COVID-19 que hubiesen preferido evitar, y el 20,0% señala haber asumido bastantes riegos. Quienes han mantenido sus empleos lo han hecho en puestos con mayor exposición al virus.

TABLA 6. Población afectada por diferentes circunstancias laborales (%)

	2021			
	Integración plena	**Integración precaria**	**Exclusión moderada**	**Exclusión severa**
ERTE	14,5	20,0	22,8	17,5
ERE	0,1	0,6	1,0	1,1
Despido (trabajo por cuenta ajena)	4,7	9,7	21,0	30,5
Cese total de la actividad (trabajo por cuenta propia)	1,5	4,0	5,3	4,8
Cese sustancial de la actividad (trabajo por cuenta propia)	2,2	2,3	2,8	2,4
Teletrabajo o trabajo a distancia	16,5	9,1	4,1	0,6
Reducción de jornada habitual.	2,9	6,1	5,3	3,7
Imposibilidad de poder teletrabajar o trabajar a distancia	2,1	1,7	3,4	1,5

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021.
Nota: Información referida a 2020

6. Conclusiones

A lo largo de estas páginas hemos puesto de manifiesto la relevancia económica y social de los empleos de los sectores excluidos. Los datos analizados nos muestran la importancia de la aportación de los trabajadores y trabajadoras en exclusión social severa y moderada, que, si bien se ven fuertemente afectados por condiciones de sobreexplotación económica, contribuyen a nuestra sociedad con actividades de gran utilidad social.

La simple enumeración de las ocupaciones más frecuentes (personal de limpieza, asalariados de los servicios de restauración, peones agrícolas) deja clara la relevancia de sus empleos, que en muchos casos han sido considerados como esenciales en el contexto de la pandemia. Sin embargo, la recompensa por hora trabajada que obtienen es mucho menor que la de los sectores integrados (6,8€ para las personas en exclusión social severa y 9,9€ para los sectores en integración plena). Las diferencias existentes en esta cuestión se suman a la importante flexibilidad que aportan estos grupos sociales, que asumen condiciones precarias en mayor medida que el resto de grupos sociales. Esto pone de manifiesto la necesidad de un mayor reconocimiento social, pero también económico de las ocupaciones que estos grupos desempeñan.

La difícil deslocalización de muchas de las ocupaciones preferentes de los sectores excluidos se relaciona también con que hayan sufrido en mayor medida los costes de la pandemia. Los más frágiles son también quienes han estado más expuestos al virus y, lejos de ser recompensados, han perdido también sus empleos en mayor medida. El efecto de los ERTE, en términos de contención del desempleo posterior, ha sido menor en estos sectores sociales.

Las reflexiones planteadas en estas páginas invitan a pensar no solo sobre la necesidad del reconocimiento social del valor añadido que aportan los sectores excluidos, sino también sobre cómo evitar la traslación de las situaciones de fragilidad que experimentan en el mercado de trabajo a situaciones de pobreza. Esta reflexión, con derivaciones claras en relación con nuestras políticas sociales, se hace evidente si tenemos en cuenta que, como hemos señalado, el 33,1% de las personas con bajos salarios viven en hogares en situación de pobreza severa y el 65% en hogares en riesgo de pobreza. Esto abre importantes debates con efectos en nuestra políticas sociales y económicas. La subida del SMI es, sin duda, una medida necesaria e interesante, pero puede tener un efecto limitado ya que, a la luz de lo analizado, el salario no parece ser el principal factor que genera pobreza. Cabe plantearse entonces el interés de las políticas que puedan limitar la temporalidad o los mecanismos de estímulos al empleo previstos en el IMV, de manera que se mejore el tratamiento de las personas pobres que trabajan. Sin duda, la reducción de los empleos informales o sumergidos hacen si cabe más relevantes la aplicación de estas medidas.

7. Referencias bibliográficas

Cirillo, V. (2018): «La polarización del empleo en Europa desde una perspectiva sectorial», *Revista Internacional Del Trabajo*, 137(1), 41–68: https://doi.org/10.1111/ilrs.12075.

Gobierno de Navarra. (2017): *Plan Estratégico de Inclusión Social*. Observatorio de la Realidad Social.

Laparra, M., Pérez Eránsus, B., Trujillo, M. & García, Á. (2008): «Un sistema de indicadores que permita identificar a las personas excluidas y cuantificar las dimensiones de los procesos de exclusión». En V. Renes (Ed.), *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, Fundación FOESSA.

Mead, L. (1997): *From Welfare to Work*. Institute of Economic Affairs.

Murray, C. (1990): *The emerging British underclass* (Institute).

Rocha Sánchez, F. (2011): «El trabajo no declarado en España», *Estudios de La Fundación 1.º de Mayo*, 45, 1–53.

Capítulo 4

El impacto de la pandemia sobre la desigualdad

Luis Ayala Cañón; Antonio Jurado; Jesús Pérez Mayo

Introducción

El estallido de la pandemia en marzo de 2019 dio lugar a un *shock* sin precedentes en la sociedad española, afectando sensiblemente al proceso de generación y distribución de la renta. El drástico confinamiento inicial y las restricciones posteriores de la actividad económica hicieron que no solo se detuviera radicalmente la incipiente recuperación de la economía española, tras la prolongada y severa crisis previa, sino que, posiblemente, se quebrara también el proceso de reducción de las diferencias de renta entre los hogares, cuyo ensanchamiento había sido una de las principales consecuencias de la crisis de 2008.

El inicio global de la pandemia tuvo lugar en un contexto en el que la magnitud de la desigualdad ya era elevada, muy superior a la de la mayoría de los países de la Europa del euro, lo que hace probable que el impacto de esta nueva crisis sobre el bienestar social tanto a corto como a largo plazo sea notable. Los datos sobre la evolución del empleo, revisados en el bloque anterior, muestran cómo el parón forzoso y las restricciones posteriores dejaron al descubierto la fragilidad de las rentas del trabajo, principal componente de la renta disponible de los hogares en España. Uno de los rasgos más distintivos de la crisis de la COVID-19 ha sido, de hecho, la creciente visibilidad de una nueva dualidad en el mercado de trabajo: en un amplio segmento de trabajadores de bajos salarios las rentas proceden de actividades económicas presenciales, que fueron las más afectadas por las medidas de contención de la pandemia, mientras que los trabajadores más cualificados, con salarios más altos y más estables, tuvieron acceso al teletrabajo como vía para mantener sus rentas y el número de horas trabajadas.

Esta nueva crisis ha puesto también de manifiesto las grandes carencias de un mercado de trabajo en el que una elevada proporción de trabajadores vive al día. Cuan-

do se inició la pandemia casi una cuarta parte de la población tenía grandes problemas para hacer frente a gastos imprevistos y dificultades notables para hacer frente a los gastos relacionados con la vivienda. Son los trabajadores sin contrato formal o de muy corta duración, con bajas remuneraciones y limitado acceso a los derechos sociales.

Es fácil inferir, por tanto, que este *shock* sin precedentes ha tenido grandes costes sociales y un marcado impacto sobre la distribución de la renta. La experiencia de etapas previas de ralentización de la actividad económica, aunque menos drásticas que la actual, invita a anticipar un efecto regresivo de esta crisis sobre la desigualdad. Estudios previos, como los Informes FOESSA, han mostrado la diferente respuesta de la desigualdad a los ciclos expansivos y recesivos, con grandes aumentos en estos últimos y moderados descensos en los primeros. La caída tan profunda de la actividad económica en los primeros trimestres de la pandemia hace difícil predecir una rápida recuperación de las rentas más bajas, desviándose, muy probablemente, del patrón en forma de V señalado para el conjunto de la economía.

El riesgo mayor, en cualquier caso, es que, tal como sucedió en recesiones anteriores, el aumento de la desigualdad por la caída de la actividad económica, aunque menos prolongada que en crisis previas, tenga, sin embargo, efectos estructurales. Así sucedió en el primer tercio de los años noventa, cuando la tasa de desempleo creció más de un 50% en solo dos años y la desigualdad no recuperó en los años siguientes sus niveles previos. El retrato de las tendencias a largo plazo muestra que aumentos rápidos de la desigualdad pueden dar lugar a su mantenimiento durante largos períodos, incluso aunque se intensifique la creación de empleo.

A diferencia de crisis anteriores, la respuesta de las políticas públicas para contener el aumento de las necesidades sociales ha sido más ágil. Los expedientes de regulación temporal de empleo, las medidas para proteger a otros colectivos de trabajadores, las garantías de disponibilidad de los suministros básicos, las facilidades para cubrir los costes de la vivienda o el desarrollo del sistema de garantía de ingresos han podido contribuir a aliviar el impacto de la crisis. No obstante, los retrasos en los cobros de algunas ayudas y las dificultades de acceso de los colectivos más vulnerables a algunas de ellas han limitado ese efecto amortiguador.

En el momento de elaboración de este informe no se dispone de fuentes estadísticas oficiales que permitan valorar con datos recientes el impacto de la pandemia sobre la distribución de la renta y la desigualdad. En este capítulo se utilizan distintas fuentes indirectas para intentar dibujar un retrato, aunque aproximado, de ese posible impac-

to, junto a los datos de la Encuesta EINSFOESSA. La estructura del capítulo es como sigue. En un primer apartado, se describe cuál era la situación en el momento en que la pandemia estalla. En un segundo apartado, se revisan los trabajos que han tratado de simular el efecto de la pandemia sobre la desigualdad. En el tercer apartado, se analizan las fuentes de información de instituciones o investigadores con bases de datos propias. En el cuarto apartado se explota la información disponible en la Encuesta EINSFOESSA. El capítulo se cierra con una breve relación de conclusiones.

1. La elevada magnitud de la desigualdad al inicio de la pandemia

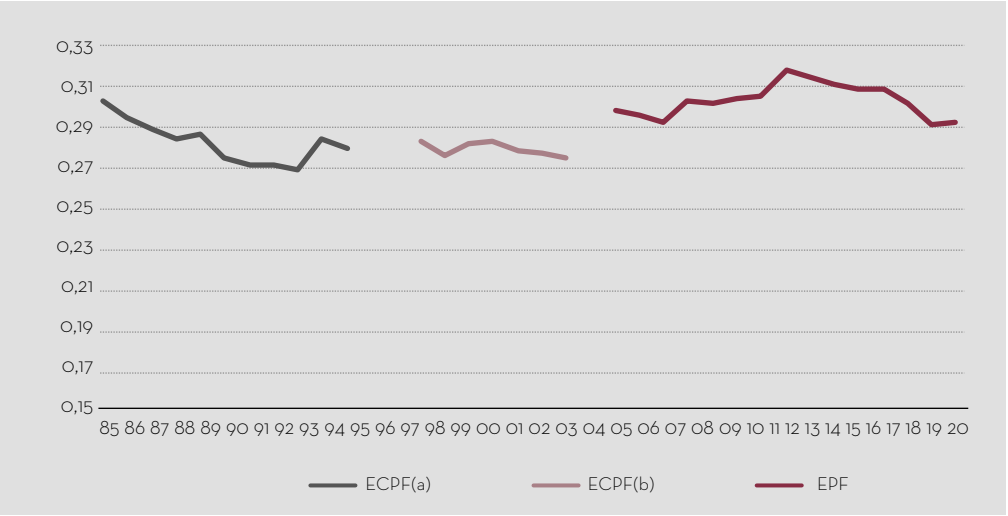
Cuando se inició la pandemia, la desigualdad en España se caracterizaba por dos rasgos bien definidos: sus niveles se estaban acercando a los que había antes de la crisis de 2008, pero seguían siendo elevados en el contexto comparado. Tal como puede apreciarse en el gráfico 1, construido con los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares **(1)**, en 2019 la desigualdad, medida con el Índice de Gini, había vuelto a los niveles registrados en vísperas de la crisis de 2008. El dato para 2020, que recoge algunos trimestres de la pandemia, muestra un repunte al alza del indicador. La pandemia, por tanto, habría quebrado el proceso de reducción de la desigualdad resultante de la recuperación de la actividad económica y el empleo iniciado en 2014.

Ese incremento anual es inferior al que tuvo lugar entre 1992 y 1994, años en los que se produjo otra recesión que puede servir como referencia para comparar el posible efecto de la pandemia, dado que el número de trimestres de ralentización de la actividad económica y caída del empleo puede ser similar. Entre los dos años citados, la tasa de desempleo se elevó desde el 14,4% al 22,0%, lo que dio lugar a un rápido empeoramiento de la desigualdad. La mayoría de las encuestas de ingresos muestran que cuando el desempleo volvió a crecer a finales de 2007, cerrándose así una prolongada etapa de creación de empleo (la tasa disminuyó desde el 22% al 8%), no se habían recuperado los niveles de desigualdad anteriores a aquella recesión.

El citado carácter asimétrico de los efectos del ciclo económico sobre la desigualdad y la pobreza, con rápidos crecimientos en las recesiones y descensos más pausados en

(1) La Encuesta de Presupuestos Familiares es la única fuente que permite la realización de comparaciones homogéneas en el largo plazo, si bien el tamaño muestral de la encuesta que empezó a realizarse en 2006 es sensiblemente superior al de las anteriores Encuestas Continuas.

GRÁFICO 1. Evolución de la desigualdad en España, 1985-2020 (Índice de Gini)

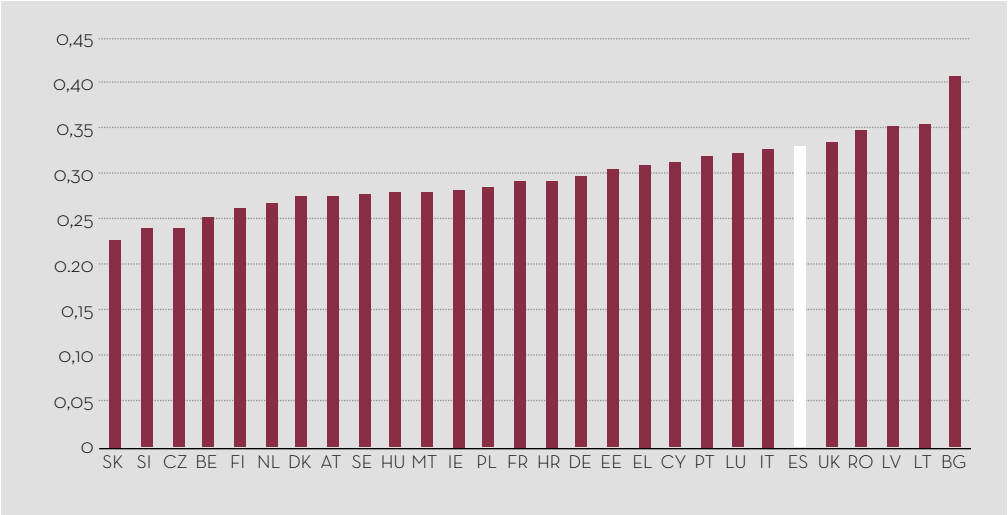


Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF) y Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF)

las expansiones, anticipa un posible aumento de la desigualdad primero, como resultado de la pandemia, y una lenta reducción posterior. Los datos disponibles muestran, no obstante, que el primer impacto sobre la desigualdad (2020) ha sido menor que en las dos crisis anteriores, aunque visible. Ese aumento más contenido guarda relación con que el aumento del desempleo ha sido más moderado (pasó del 13,8% en el último trimestre de 2020 al 16,1% en ese mismo trimestre de 2021) que en aquel período, debido al efecto amortiguador de los ERTE. En cualquier caso, a la espera de que se hagan públicos los datos de renta de la ECV durante el segundo trimestre de 2022, los datos disponibles en la EPF son todavía limitados para poder inferir el verdadero impacto de la pandemia sobre la desigualdad.

El segundo rasgo de la desigualdad anterior a la pandemia que debe resaltarse es su elevado nivel en el contexto de los países de la Unión Europea. En vísperas de que aquella estallara, solo algunos países del este de Europa y el Reino Unido, donde la concentración de la renta ha ido aumentando de manera clara en el tiempo, presentaban indicadores mayores que el español. La caracterización de la desigualdad de España como de elevada magnitud no puede considerarse, por tanto, arriesgada, al permanecer en las posiciones más altas del *ranking* durante muchos años.

GRÁFICO 2. La desigualdad en los países de la Unión Europea, 2019[a] (Índice de Gini)



[a] El dato para Reino Unido es de 2018.
Fuente: EU-SILC

Dado el mayor deterioro de la actividad económica en nuestro país y una recuperación hasta ahora más lenta, es probable que el resultado de la pandemia sea un nuevo distanciamiento de las cifras medias de desigualdad vigentes en la mayoría de los países de nuestro entorno. Se mantendría, así, un escenario de marcada divergencia, que solo pudo moderarse con suficiente intensidad en la década de los ochenta y que se amplió con la crisis de 2008.

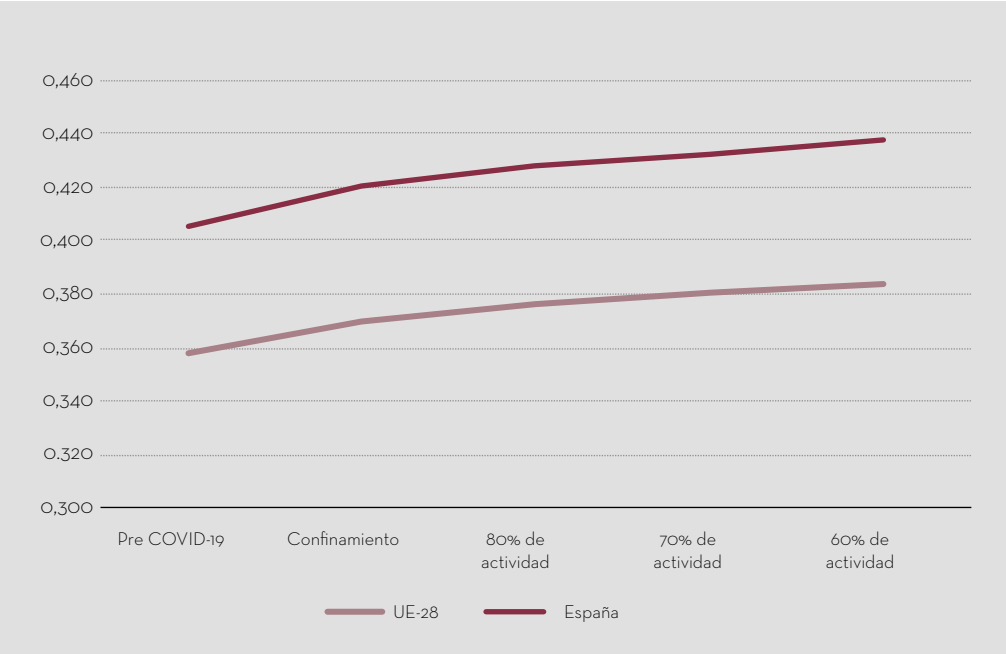
2. Simulaciones del impacto de la pandemia sobre la desigualdad

Como se ha señalado en la sección anterior, no se dispone de fuentes estadísticas oficiales que permitan valorar con información suficiente el impacto de la pandemia sobre la distribución de la renta. Por un lado, es posible inferir de las lecciones aprendidas de las crisis previas que el profundo deterioro de la actividad económica y, muy especialmente, la reducción de las horas de trabajo, anticipan un efecto importante de esta nueva crisis sobre la desigualdad. Por otro lado, existen fuentes y enfoques complementarios que pueden contribuir a la elaboración de un retrato ajustado de ese impacto.

Una de esas posibilidades es la simulación de los efectos de la pandemia a partir de distintos supuestos sobre los cambios en la distribución de las rentas del trabajo y el uso de microdatos y técnicas de microsimulación. Los resultados de la mayoría de los estudios realizados a través de estos métodos muestran que las singularidades de la estructura productiva hacen de España uno de los países donde menores son las posibilidades de teletrabajar y mayor el aumento esperado de la desigualdad por las restricciones sobre la actividad presencial.

Esta realidad la confirmaron Palomino *et al.* (2020), que en un estudio pionero simularon el efecto sobre las rentas salariales de las distintas posibilidades del recurso al teletrabajo ante distintos grados de restricciones de la actividad en los países de la Unión Europea. Su hipótesis de partida fue que, si la posibilidad de teletrabajo es mayor en las ocupaciones que ofrecen remuneraciones más altas, cabría esperar un aumento de la desigualdad, primero con el confinamiento y después con las sucesivas restricciones. La intensidad de este impacto depende, en cualquier caso, de las características de cada economía y de la severidad de aquellas. Dadas las diferencias en ambos factores

GRÁFICO 3. Simulación de los efectos de las restricciones de la actividad sobre la desigualdad salarial (Índice de Gini)



Fuente: Palomino *et al.* (2020)

en los países de la Unión Europea, no es difícil esperar que la pandemia haya aumentado no solo la desigualdad dentro de cada país, sino también las desigualdades entre países.

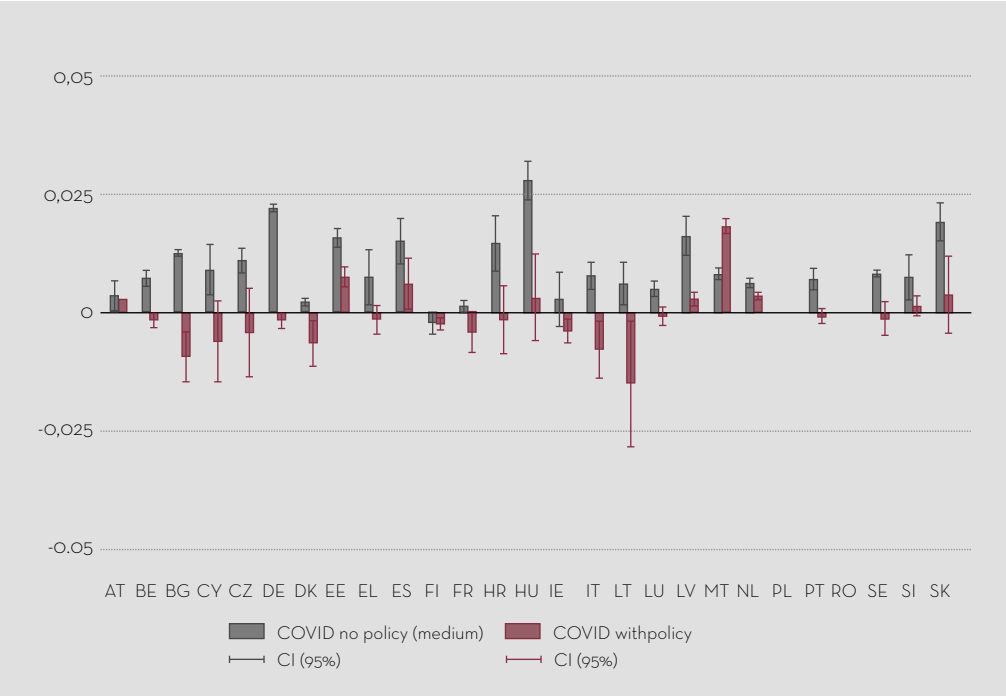
La estimación de un índice de capacidad de teletrabajo para cada país de la Unión Europea muestra que España era uno de los países europeos que se enfrentó a la pandemia con menores posibilidades de acceso a esta forma de trabajo. Este tipo de ocupaciones podían ser desarrolladas en considerable mayor grado en los países nórdicos y centroeuropeos y solo algunos países del Este presentaban indicadores más bajos que los de España. El resultado, como puede verse en el gráfico 3, es un aumento considerable de la desigualdad salarial simulada antes y después del confinamiento y después de introducir en los meses siguientes distintas restricciones a la actividad. De acuerdo con estas simulaciones, el confinamiento habría dado lugar a un aumento de la desigualdad salarial en España y a una cierta ampliación de las diferencias respecto al promedio de la Unión Europea.

Este ejercicio de simulación se ciñe al análisis del impacto sobre las rentas salariales. El efecto final de la pandemia sobre la renta disponible de los hogares depende, además, de las políticas desarrolladas por los países para hacer frente al aumento de las necesidades sociales y del alcance general del sistema de impuestos y prestaciones. El Joint Research Center de la Comisión Europea trató de evaluar tanto el impacto sobre la desigualdad de la renta disponible en la primavera de 2020 como el efecto del sistema de impuestos y prestaciones para hacer frente al citado aumento de la desigualdad en la fuente principal de las rentas primarias (Almeida *et al.*, 2020).

Estos autores se fijan, principalmente, en los efectos del primer confinamiento y en las previsiones de caída de la actividad económica que realizó la Comisión Europea en la primavera de 2020. Evalúan cuál sería la caída media de la renta en cada país de la Unión Europea y cómo se distribuiría por grupos de renta teniendo en cuenta esas previsiones y las medidas adoptadas por cada país para combatir la crisis, pudiendo diferenciar cuál sería el impacto simulado en ausencia de esas políticas y cuál sería el que tendría lugar al entrar en juego esas medidas.

Sus estimaciones revelan que, en promedio, la renta disponible de los hogares caería un 6% sin la implementación de esas medidas y casi la mitad (3,6%) como consecuencia de estas, de lo que se puede inferir un importante efecto moderador de la crisis como resultado de la intervención pública. No obstante, las diferencias entre países son notables, destacando España entre aquellos con caídas más marcadas de la renta disponible del hogar (más del 8%). En términos del impacto sobre la distribución de la

GRÁFICO 4. Simulación de los primeros efectos de la pandemia sobre el crecimiento de la desigualdad con y sin intervención pública (Variación esperada del Índice de Gini)



Fuente: Almeida *et al.* (2020)

renta, las estimaciones que realizan estos autores con el microsimulador EUROMOD ofrecen un retrato muy regresivo de la crisis para el conjunto de la Unión Europea, aunque parcialmente suavizado por el sistema de prestaciones sociales. Tal como muestra el gráfico 4, España es uno de los países donde mayor pudo ser el primer impacto de la pandemia sobre la desigualdad. Un límite de este estudio, sin embargo, es la forma que tienen los autores de reponderar sus muestras de hogares para replicar la caída de las rentas, ya que utilizan el supuesto de que los nuevos desempleados tienen las mismas características que los que lo eran antes de la pandemia.

Otro trabajo que utiliza también EUROMOD para medir el primer impacto de la pandemia es el de Cantó *et al.* (2021). Estos autores analizan el impacto distributivo de la pandemia y de las medidas adoptadas por los gobiernos en cuatro países europeos: Bélgica, Italia, España y Reino Unido. Para evaluar ese efecto simulan diferentes escenarios de caída de la renta mediante EUROMOD, algunas encuestas realizadas especí-

ficamente con este objetivo y datos de estadísticas laborales. Los autores diferencian el efecto del sistema de impuestos y prestaciones que actúa como estabilizador automático de la economía de las medidas de emergencia que cada país puso en marcha. El trabajo analiza el posible impacto considerando únicamente el primer mes de la pandemia (abril de 2020) y la referencia es la distribución de la renta pre-pandémica y los cambios en los salarios y el empleo que ofrecen las estadísticas del mercado de trabajo.

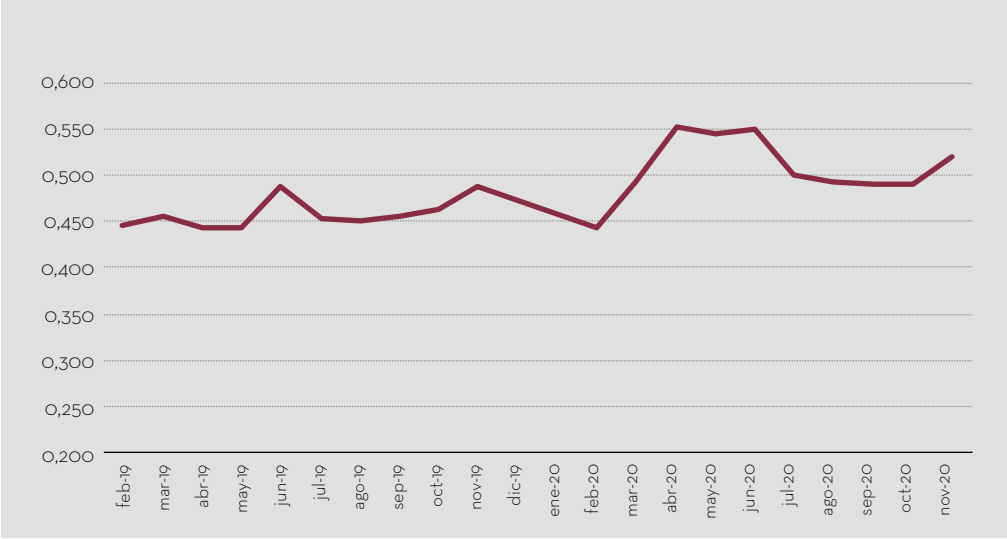
Sus resultados muestran que al menos una quinta parte de los trabajadores en España registraron una caída de sus rentas el primer mes de la pandemia, con una especial incidencia en los hogares con menores de edad. Ese primer efecto de la pandemia tuvo un efecto regresivo sobre la distribución de la renta de mercado, con una caída más pronunciada en las primeras decilas de renta, aunque revertido por el sistema de impuestos y prestaciones. Al referirse los datos al primer mes de la pandemia no recogen la prolongación de las restricciones y el probable efecto negativo sobre los hogares con rentas más bajas, tal como anticipan los otros estudios citados.

3. El retrato de la desigualdad en bases de datos de instituciones y encuestas específicas

A los resultados anteriores se añaden los que ofrecen algunas instituciones privadas que disponen de bases de datos propias. Una de ellas es *Caixabank Research*, con su programa de seguimiento de la desigualdad en tiempo real a partir de más de tres millones de nóminas domiciliadas en dicha institución. Se trata de una de las primeras aplicaciones del uso de *big data* para medir la desigualdad en nuestro país. Además de las nóminas, que se analizan de forma anonimizada, la base de datos incluye también las prestaciones de desempleo domiciliadas en esa misma entidad. Se trata, por tanto, de un volumen muy grande de información, que permite una aproximación en el tiempo al comportamiento de la desigualdad, aunque ceñido a las diferencias en la distribución de las rentas del trabajo.

La disponibilidad de la información mes a mes permite trazar un rápido recorrido por las tendencias de la desigualdad salarial, aproximada de esta manera, en los primeros meses de la pandemia. Como puede verse en el gráfico 5, la evolución de las diferencias salariales en el primer año de la pandemia fue paralela a las distintas olas: crecimiento muy rápido de la desigualdad salarial durante el confinamiento, estabilidad posterior, leve caída en la desescalada y nuevo repunte en la segunda ola.

GRÁFICO 5. Evolución de la desigualdad salarial en la pandemia (Índice de Gini)



Fuente: Caixabank Research

Se trata de datos con gran capacidad informativa, pero con el límite de no contemplar la renta disponible de los hogares y con las dificultades naturales para recoger aquellos ubicados en los extremos de la distribución, los más ricos y los más pobres. La evolución de estos últimos puede evaluarse a través de los datos de otra institución con datos propios. Los informes de *Cáritas* sobre la realidad de las familias acompañadas por esta institución incluyen a los hogares más vulnerables. Su fuente de información es un panel longitudinal formado por hogares atendidos por esta institución desde febrero de 2020.

CUADRO 1. Porcentaje de hogares en pobreza severa atendidos por Cáritas

	Pobreza severa
Febrero 2020	52,2
Abril 2020	67,8
Septiembre 2020	54,1
Abril 2021	46,5

Fuente: Observatorio de la Realidad Social (Cáritas)

Los datos de este panel revelan un repunte rápido de la pobreza severa en el confinamiento y su caída durante el verano posterior, pero sin recuperar los niveles previos al inicio de la pandemia hasta un año después. Los datos reflejan también un aumento de los problemas para pagar la vivienda y los suministros básicos y la disminución del rendimiento escolar en los hogares con rentas más bajas. Otros problemas que recogen estos informes son las dificultades para llevar una alimentación adecuada, comprar medicamentos necesarios, el aumento de la brecha digital que separa a las familias vulnerables del resto o el incremento de los problemas de salud mental (desde que comenzó la pandemia, en torno al 40% de la población en exclusión ha sentido muchas o bastantes veces agobio o estrés, preocupación por muchas cosas sin poder controlarlo, tristeza o depresión).

Otro tipo de información procede de encuestas específicas realizadas de forma on-line. Una de ellas es la generada por Martínez-Bravo y Sanz (2021), en la que se encuestó por este procedimiento a 2.700 personas entre mayo y noviembre de 2020. Se les pidió información sobre su renta antes de que comenzara la pandemia y en los primeros meses de su desarrollo. De sus resultados se deduce un reparto regresivo de la caída de la renta en las familias, ya que el 20% de la población con ingresos más bajos había sufrido una caída de sus ingresos (un 27%) cuatro veces mayor que la del quintil más rico. La reducción en la renta media del 20% más pobre, como en el resto de grupos, se había reducido en noviembre de 2020, aunque seguía siendo inferior a la previa a la pandemia, con una caída considerablemente mayor que la del resto de la población.

Clark *et al*. (2020) también utilizaron un cuestionario *on-line* para conocer los cambios en la distribución de la renta disponible del hogar en cinco países de la UE: Francia, Alemania, Italia, España y Suecia. Se trata de la encuesta COME-HERE, elaborada por la Universidad de Luxemburgo, para la que se realizaron entrevistas en mayo, junio, septiembre y noviembre de 2020. Esos mismos individuos rellenaron el cuestionario en enero de 2019, lo que permite comparar los resultados con la situación pre-pandémica. La evolución de la desigualdad en la mayoría de los países fue similar, con un aumento importante de enero a mayo de 2020, que parecía más que revertido en septiembre de ese año. Ese resultado debe interpretarse, sin embargo, con cautelas, debido a los límites que impone una muestra tan pequeña (8.000 hogares entre los cinco países) y la forma de recogida de los ingresos (por intervalos de renta). España, además, según esta fuente, era uno de los pocos países en los que la renta media en septiembre de 2020 era mayor que la de enero, lo que no se corresponde con los datos de la Contabilidad Nacional.

4. El impacto de la pandemia sobre la desigualdad en la Encuesta EINSFOESSA

Una última fuente que permite extraer información sobre la evolución de la desigualdad durante la pandemia es la propia Encuesta EINSFOESSA, utilizada en el resto de los capítulos de esta investigación. Aunque la encuesta está diseñada fundamentalmente para analizar la integración/exclusión social a través de una batería muy amplia de indicadores, recoge también información sobre los ingresos de los hogares entrevistados. Dada la limitada disponibilidad de datos sobre el impacto de la pandemia sobre las rentas de los hogares, subrayada en los apartados anteriores, esta información puede ser relevante, además de ofrecer un complemento a los indicadores de integración social revisados en otros capítulos.

CUADRO 2. Desigualdad 2018-2021

	Gini
2018	0,340
2021	0,379

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

El cuadro 2, elaborado con los datos de renta disponible de la encuesta, corrobora los resultados de los apartados anteriores: se produjo un aumento de la desigualdad tras el inicio de la crisis sanitaria. Este resultado se confirma también al analizar la distribución de la renta por quintiles en los dos años disponibles para la comparación. La pandemia parece haber afectado a todos los grupos de renta, como muestra la disminución de la renta media, excepto al 20% más rico. En este caso, tanto la renta media como el porcentaje de renta percibido por los individuos situados en ese quintil reflejan una mejora relativa en comparación con la situación prepandemia y el resto de los grupos.

Este resultado puede estar motivado por algunos de los procesos y datos comentados en los apartados previos, como la distribución del teletrabajo por grupos de renta o la evolución de la desigualdad salarial. De igual manera, el desplome de las rentas del quintil inferior reproduce y explica la evolución de la pobreza severa y el deterioro de la capacidad de hacer frente a ciertas necesidades básicas reportado desde el inicio de la crisis por los respectivos informes del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas Española.

CUADRO 3. Distribución de la renta 2018-2021

	2018		2021	
	Renta media	% renta total	Renta media	% renta total
Quintil 1	4.468	6,4	3.703	5,6
Quintil 2	8.458	12,2	7.735	11,2
Quintil 3	12.102	17,4	11.414	16,6
Quintil 4	16.563	23,8	16.162	23,5
Quintil 5	27.905	40,2	29.788	43,3

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

La caída del porcentaje de renta correspondiente al quintil más bajo y la mejora del que concentra el 20% más rico ha dado lugar, inevitablemente, a una ampliación de las diferencias de renta entre los hogares españoles como resultado de la pandemia. El indicador habitual que compara la participación de la renta total del 20% más rico con la del 20% más pobre aumentó entre 2018 (prepandemia) y 2021 más de un 25%, cifra superior al incremento que tuvo durante la crisis de 2008.

5. Conclusiones

Uno de los efectos más preocupantes del *shock* que ha supuesto la pandemia de la COVID-19 es la consecuencia que ha podido tener la reducción forzosa de la actividad económica sobre las diferencias de renta entre los hogares. La experiencia de crisis previas anticipa un posible impacto regresivo de la caída media de los ingresos sobre la distribución de la renta. La falta de estadísticas oficiales que recojan información actualizada de los ingresos de los hogares dificulta disponer de un cuadro preciso de cuál ha sido ese impacto. En este capítulo se han revisado tanto las escasas encuestas oficiales que permiten arrojar algo de luz sobre este proceso, como la Encuesta de Presupuestos Familiares, así como otras fuentes y enfoques que han tratado de trazar ese retrato, incluyendo los datos de la Encuesta EINSFOESSA.

La mayoría de las aproximaciones revisadas coinciden en mostrar un rápido incremento de la desigualdad en España en los primeros meses de la pandemia y una cierta recuperación de ese nivel inicial en el período posterior. Los trabajos disponibles muestran también un importante papel moderador del aumento de las diferencias de ingresos por parte del sistema de impuestos y prestaciones sociales.

Los datos de la Encuesta EINSFOESSA corroboran el aumento de la desigualdad durante la crisis. Esta ha golpeado de manera mucho más marcada a los hogares con rentas más bajas, ampliándose la brecha con los más ricos. Se trata, además, de un aumento de la desigualdad mayor que en otras crisis anteriores. Solo en año y medio, la desigualdad aumentó más que en el conjunto de la crisis de 2008.

El riesgo, como en recesiones anteriores, es que ese primer aumento de la desigualdad pueda dar lugar a formas duraderas de vulnerabilidad económica en un segmento importante de hogares. La experiencia de crisis o recesiones anteriores, concentradas en un intervalo temporal reducido, como la de los primeros años noventa, revela que incrementos rápidos de la desigualdad en la distribución de ingresos pueden dar lugar a que los indicadores permanezcan en niveles elevados durante períodos prolongados, incluso cuando el empleo vuelve a recuperar un ritmo notable de crecimiento.

El carácter asimétrico de los efectos del ciclo económico sobre la desigualdad y la pobreza, con rápidos crecimientos de ambas realidades en las recesiones y descensos más pausados en las expansiones, permite anticipar que, para una proporción importante de la población, la salida de esta crisis no seguirá la forma de V pronosticada para el conjunto de la economía. Hay otras dimensiones de la desigualdad estrechamente vinculadas a la de ingresos, como las educativas o tecnológicas, en los que la crudeza del impacto de la crisis ha sido tan grande que hace difícil anticipar un rápido retorno al escenario previo a la pandemia.

6. Referencias bibliográficas

Almeida, V., Barrios, S., Christl, M., De Poli, S., Tumino, A. y van der Wielen, W. (2020): «Households´ income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown», *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms* N.º 06/2020.

Cantó, O., Figari, F., Fiorio, C.V., Kuypers, S., Marchal, S., Romaguera-de-la-Cruz, M., Tasseva, I.V. y Verbist, G. (2021): «Welfare Resilience at the Onset of the COVID-19 Pandemic in a Selection of European Countries: Impact on Public Finance and Household Incomes», *Review of Income and Wealth* (en prensa).

Cáritas (2020a): «La crisis de la COVID-19: el primer impacto en las familias acompañadas por Cáritas». *Observatorio de la Realidad Social*, n.º 1, junio 2020.

Cáritas (2020b): «Un impacto sostenido tras el confinamiento». *Observatorio de la Realidad Social*, n.º 2, septiembre 2020.

Cáritas (2021a): «Un año acumulando crisis». *Observatorio de la Realidad Social*, n.º 3, enero 2021.

Cáritas (2021b): «Del tsunami al mar de fondo: salud mental y protección social». *Observatorio de la Realidad Social*, n.º 3, abril 2021.

Clark, A.E., D'Ambrosio, C. y Lepinteur, A. (2020): «The Fall in Income Inequality during COVID-19 in Five European Countries», *ECINEQ Working Paper* 565.

FOESSA (2014): *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

FOESSA (2019): *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

Martinez-Bravo, M. y Sanz, C. (2021): «Inequality and Psychological Well-being in Times of COVID-19: Evidence from Spain», *CEMFI Working Paper* (julio 2021).

Palomino, J.C., Rodríguez, J.G., y Sebastián, R. (2020): «Wage inequality and poverty effects of lockdown and social distancing in Europe», *European Economic Review* 129, 103564.

Capítulo 5

El efecto de la pandemia sobre la vulnerabilidad económica y la falta de ingresos

Luis Ayala Cañón; Antonio Jurado; Jesús Pérez Mayo

1. Introducción

Uno de los principales riesgos sociales de la crisis de la COVID-19 es que su incidencia sobre los hogares más vulnerables haya sido especialmente intensa, tanto en lo que se refiere a las situaciones de insuficiencia de ingresos o pobreza monetaria como a otras manifestaciones de vulnerabilidad económica. Algunos trabajos que han simulado el impacto de la crisis han encontrado que el posible impacto sobre la pobreza en España puede haber sido notable y significativo (Almeida *et al.* 2020; Palomino, Rodríguez y Sebastián, 2021). La experiencia conocida de crisis anteriores anticipa un aumento de las dificultades económicas de una amplia proporción de hogares en España, tanto por la pérdida de horas trabajadas como por el hecho de llegar a esta nueva crisis sin haber tejido adecuadamente las redes de protección económica.

Tal como se señaló en el capítulo anterior dedicado al estudio de los efectos de la pandemia sobre la desigualdad, este posible aumento de la pobreza se produce cuando apenas se había cerrado el proceso de recuperación de la crisis de 2008 y cuando muchas familias habían quedado exhaustas después de varios años de acomodación de sus gastos y recursos a un escenario prolongado de precariedad y vulnerabilidad. Como en crisis anteriores y como ha venido informando la Fundación FOESSA, existe el riesgo de que este nuevo *shock* se salde con un porcentaje mayor de hogares en los que la pobreza sea persistente y que no consigan salir a flote incluso cuando el crecimiento de la economía y del empleo vuelva a ser sostenido.

El objetivo de este capítulo es analizar el impacto de la pandemia sobre distintas situaciones de vulnerabilidad económica. Buena parte de los análisis de este tipo de problemas se suelen centrar en las situaciones de pobreza monetaria. No es esta, sin embargo, la única dimensión que puede resultar relevante en un contexto como el

actual. Aunque menos sensibles a los cambios de ciclo económico, las situaciones de privación material son también centrales en cualquier evaluación que se quiera hacer de esa vulnerabilidad, entendida en sentido amplio. También es importante contar con un retrato ajustado de qué ha sucedido con las situaciones de falta de ingresos, representativas de la pobreza más severa. Para los hogares con una posición más frágil en el mercado de trabajo, el efecto más inmediato de la pandemia fue el quedarse súbitamente sin ninguna fuente de ingresos.

A diferencia del capítulo anterior, existen algunas bases de datos que permiten informar sobre esos tres ámbitos. La Encuesta EINSFOESSA 2021, aunque enfocada, sobre todo, al análisis de la exclusión social, es una de las únicas fuentes en el momento de realización de esta investigación que ofrece datos de renta de los hogares antes y después de la pandemia. La Encuesta de Condiciones de Vida de 2020 recoge diferentes variables representativas de la privación material con información para el año de elaboración de la encuesta, a diferencia de los ingresos, por lo que puede mostrar los primeros efectos de la pandemia sobre aquellas. Finalmente, la Encuesta de Población Activa permite calcular trimestralmente el porcentaje de hogares sin ingresos en España, representando la fuente con información más completa sobre la pobreza severa desde el comienzo de la pandemia.

El capítulo se estructura como sigue. En el apartado que sigue a esta introducción se analizan los cambios en la tasa de pobreza monetaria. En el tercer apartado se examina la evolución de algunos indicadores representativos de las condiciones de vida y la privación material. En el cuarto apartado se revisan los cambios en el volumen de hogares sin ingresos desde el inicio de la pandemia. El capítulo se cierra con una breve relación de conclusiones.

2. ¿Qué ha ocurrido con la pobreza monetaria según las EINSFOESSA 2018 y 2021?

Una primera dimensión relacionada con la vulnerabilidad económica de las familias es la pobreza monetaria. Aunque no existe una correlación perfecta entre este riesgo y la exclusión social, la insuficiencia de los recursos monetarios del hogar suele ser una de las puertas principales de entrada a esa última situación. Los datos de renta que recoge la EINSFOESSA 2021, como se señaló en el capítulo previo, representan la primera base de datos que, de manera representativa, permite medir el efecto de la pandemia sobre los ingresos y las condiciones de vida de los hogares y personas.

2.1. El aumento de la pobreza monetaria

Como muestra la tabla 1, la encuesta confirma el reparto desigual de los primeros efectos de la crisis ya adelantado por los informes del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas Española, si bien aquellos eran datos referidos solo a personas atendidas por esta institución. Aunque el intento de medir la pobreza a través de esta fuente no pretende sustituir a los indicadores oficiales procedentes de las encuestas del INE, la comparación de la situación entre dos olas distintas de la misma encuesta (2018 y 2021) usando la misma metodología permite lograr el objetivo buscado de medir la incidencia de la pandemia sobre la pobreza. A la luz de los indicadores estimados la conclusión es clara: la pandemia afectó a los hogares en España de manera severa y desigual, al aumentar los diferentes indicadores más de un 20%.

TABLA 1. Riesgo de pobreza monetaria (personas), 2018-2021

	2018	2021
Riesgo de pobreza moderada no anclada (60% mediana)	21,6%	24,5%
Riesgo de pobreza severa no anclada (40% mediana)	9,5%	11,2%
Pobreza moderada (60% mediana) anclada	--	27,7%

Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

El tipo de indicadores utilizados para medir el efecto sobre la pobreza de crisis anteriores, con medidas relativas que dependen del nivel medio de renta en cada momento del análisis, dificultaba tener un retrato ajustado de la pobreza y confirmar que se habían producido incrementos sustanciales de su riesgo. Si se revisan, por ejemplo, los indicadores oficiales resultantes de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE para la crisis de 2008, el mayor aumento anual se sitúa en poco más de un punto porcentual. La información de EINSFOESSA para los años pre y post-pandemia refleja un impacto sensiblemente superior sobre la pobreza: alrededor de 3,5 puntos porcentuales. Este impacto se confirma también cuando la atención se centra en las manifestaciones más severas de aquella. Su evolución refuerza la conclusión del impacto desigual de esta crisis, ya que el aumento del riesgo de pobreza no resulta de un empeoramiento de la situación de los hogares situados más cerca del umbral **(1)**, que podría elevar temporal-

(1) Situación, en términos de ingresos, similar a la integración precaria y/o exclusión moderada del ISES.

mente los indicadores, sino de un agravamiento de las condiciones de los más débiles al comienzo de la pandemia, con un aumento de dos puntos del indicador de pobreza relativa severa **(2)**.

La gravedad del impacto se manifiesta con mayor relevancia al observar la pobreza anclada, es decir, usando como umbral de pobreza en los datos pospandemia la línea de pobreza de 2018. De esta manera se reduce el posible efecto estadístico que tiene lugar cuando al modificarse cada año el umbral las personas pasan a ser pobres o dejan de serlo aunque sus condiciones de vida sigan siendo las mismas. En este caso, el uso de umbrales anclados da lugar a un drástico aumento del riesgo de pobreza monetaria (casi seis puntos más). De nuevo, los datos muestran la severidad de los efectos de la crisis y su desigual distribución.

Esta idea se refuerza también al replicar el ejercicio de descomposición propuesto por Datt y Ravaillon (1992), según el cual se pueden dividir los cambios observados en la tasa de pobreza en un componente relacionado con los cambios en la renta media y otro asociado con los cambios en la desigualdad de la distribución de ingresos. La aplicación de esa descomposición permite confirmar que, aunque toda la sociedad se vio afectada por los aspectos sanitarios de la crisis y por los diferentes tipos de restricciones impuestas en la actividad económica y la vida cotidiana, las consecuencias económicas han sido muy diferentes a lo largo de la distribución de los ingresos. El impacto general sobre el conjunto de la población medido a través del componente asociado al crecimiento de la renta (en este caso, caída) explica el 12,2% de la variación de la tasa de pobreza, mientras que el 87,8% restante se explica por los cambios en la desigualdad en este breve período. Es decir, aunque es innegable que el riesgo de pobreza habría aumentado en cualquier caso por la reducción general de la renta, el mayor impacto sufrido por las personas peor situadas en la distribución agrava sustancialmente este riesgo.

2.2. El efecto de la pandemia sobre la pobreza por categorías sociodemográficas

De manera general, como puede observarse en la tabla 2, existe una cierta generalidad en el incremento de la pobreza monetaria. El aumento se ha producido en casi

(2) Este aumento se produce también en el indicador de pobreza severa tradicionalmente usado por FOESSA (30% de la mediana de la renta equivalente).

todas las categorías sociodemográficas, con independencia del sexo del sustentador principal del hogar, su nivel de estudios, la edad, la situación laboral o la presencia en el hogar de alguna persona extracomunitaria o natural de un país de la Unión Europea incorporado en las últimas ampliaciones.

No obstante, hay realidades específicas que requieren una aproximación más detallada. El hecho de que el sustentador principal sea una mujer no solo influye de manera importante en la posibilidad de que las personas que viven en esos hogares lo hagan bajo el umbral de pobreza, sino que también parece estar asociado a un impacto diferencial de la pandemia, dado el aumento del riesgo sensiblemente mayor en esta categoría de la población si se compara con el de los varones. Tal dato refleja implícitamente la mayor presencia relativa de las mujeres en actividades presenciales y en ocupaciones con contratos cortos o en el sector informal.

TABLA 2. Riesgo de pobreza monetaria (personas), 2018-2021

		2018	2021
Sexo	Mujer	22,1	27,8
	Varón	20,2	22,6
Nivel de estudios	Sin primaria	32,5	32,0
	Primaria	26,1	27,9
	Secundaria	15,5	17,8
	Superior	7,7	8,9
Ocupación	Trabajando	11,3	10,1
	Buscando empleo	48,8	52,0
	Otras	27,9	30,7
Nacionalidad	Todos españoles o EU-15	17,2	20,9
	Algún extracomunitario o EU-12 ampliación	44,6	43,6

Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

El confinamiento de la población y las posteriores restricciones de la actividad se manifiestan en la incidencia relativa del riesgo de pobreza según la ocupación de los adultos. La evolución del mercado de trabajo, marcada por los límites para el desarrollo de determinadas actividades, fundamentalmente en el sector servicios, empeoró la situación de los adultos que buscaban empleo. El severo impacto económico de la crisis dificultó el acceso a la ocupación de estas personas, aunque fuera en empleos con duración temporal determinada, así como el propio proceso de búsqueda al no poder

salir de casa o estar muy reducida la posible oferta de puestos de trabajo. Incluso la realización de actividades laborales que pueden considerarse dentro de la economía sumergida se vio dificultada para este colectivo durante el confinamiento por la necesidad de demostrar documentalmente la existencia de una relación laboral.

Finalmente, el mayor nivel educativo del sustentador principal y el hecho de estar trabajando son, como cabría esperar, los factores de protección más determinantes contra el riesgo de pobreza monetaria. No evitan dicho riesgo —incluso es llamativa, como reportaba el VIII Informe FOESSA, la existencia de un porcentaje importante de trabajadores pobres— pero sí reducen sus efectos y, en situaciones como la sufrida en la pandemia, el impacto ha sido menos marcado. Este hecho puede venir motivado por los factores señalados en el capítulo dedicado a la desigualdad, donde se enfatizaba el impacto sobre los ingresos dependiendo de la capacidad de mantener la actividad laboral mediante el teletrabajo, capacidad claramente asociada con el nivel educativo de la persona y las competencias requeridas en el puesto de trabajo.

Una última dimensión para evaluar los cambios en el riesgo de pobreza monetaria entre 2018 y 2021 es la territorial (tabla 3). Resulta relevante el análisis de cómo se ha distribuido espacialmente el riesgo de pobreza durante la pandemia; es decir, analizar cómo influye dónde viven las personas en riesgo de pobreza además de sus características individuales y de sus hogares. Tal objetivo, sin embargo, se ve limitado por la falta de representatividad muestral de la EINSFOESSA 2021 en algunas CC. AA., por lo que el análisis se debe ceñir al tamaño del municipio y a lo ocurrido en diez de las diecisiete CC. AA.

La distribución del riesgo de pobreza según el tamaño del municipio de residencia ofrece resultados bien diferenciados y relevantes. Mientras que antes de la pandemia los municipios de tamaño medio, junto a los más pequeños, presentaban el mayor riesgo, la situación cambió radicalmente con el desarrollo de aquella, ya que ha sido en los grandes núcleos urbanos y, sobre todo, en las ciudades de tamaño intermedio donde mayor ha sido el aumento del riesgo. Se podría aventurar como factor explicativo el mayor peso del sector servicios en estos lugares, dado el impacto diferencial de la pandemia en estas actividades.

Aunque limitado por la falta de datos, el estudio de las tasas regionales de pobreza muestra el desigual impacto territorial de la pandemia, derivado de la diferente especialización productiva regional, dado que, por ejemplo, la importancia del sector turístico es muy desigual por CC. AA. Las regiones situadas en el arco mediterráneo presentes en la muestra, como Cataluña, Comunidad Valenciana o Murcia, con un peso

TABLA 3. Distribución territorial del riesgo de pobreza (personas), 2018-2021

		2018	2021
Tamaño del municipio	Menos de 5.000 habitantes	23,7	20,8
	Entre 5.000 y 20.000	20,3	22,5
	Entre 20.000 y 50.000	26,5	27,6
	Entre 50.000 y 100.000	19,7	36,5
	Más de 100.000	18,7	22,2
CC. AA.	Andalucía	24,8	28,2
	Aragón	20,2	---
	Asturias	18,5	13,0
	Baleares	17,4	---
	Canarias	29,1	30,3
	Cantabria	11,1	---
	Castilla-La Mancha	31,7	24,3
	Castilla y León	21,4	27,8
	Cataluña	13,2	24,0
	Comunidad Valenciana	22,9	28,8
	Extremadura	32,4	---
	Galicia	15,8	---
	Madrid	19,7	21,6
	Murcia	21,9	31,4
	Navarra	14,8	---
	País Vasco	13,8	13,6
	La Rioja	19,5	---

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

relevante de las actividades turísticas, registraron un notable incremento del riesgo de pobreza, algo destacable si, además, se considera su peor situación inicial en términos de integración social, oculta al analizar los ingresos. En otra región en una situación y especialización similar como Canarias se registró también un aumento, como posteriormente confirmarán con mayor rotundidad las cifras de hogares sin ingresos, lo que resulta especialmente grave por su elevado riesgo de pobreza inicial.

En síntesis, la información sobre ingresos de las Encuestas EINSFOESSA para los años 2018 y 2021 describe una situación de los hogares y personas que era ya complicada antes de la pandemia y que esta ha agudizado, con una distribución desigual de sus efectos económicos y afectando más a quienes ya eran más vulnerables.

3. Privación multidimensional a partir de ECV 2019 y 2020

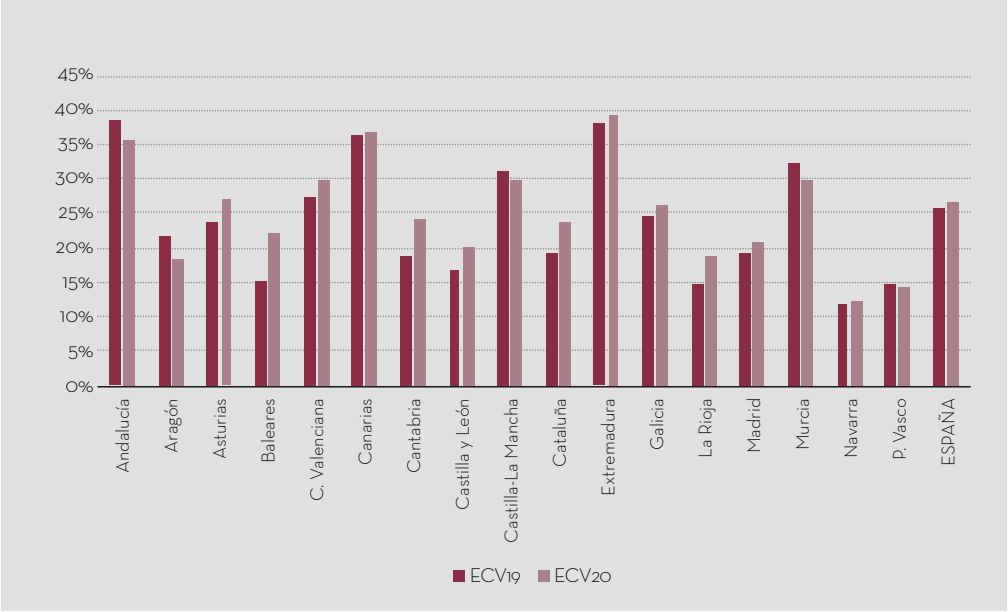
Un segundo ámbito desde el que es posible analizar las consecuencias de la crisis de la COVID-19 es el de las condiciones de vida y el equipamiento de los hogares. El concepto de privación multidimensional hace referencia a la falta de acceso a determinados bienes y servicios que la sociedad considera importantes. Dado el gran número de bienes y servicios que los hogares adquieren o tratan de adquirir, la mayoría de las investigaciones se centran en un grupo de ellos que sea suficientemente grande para recoger las distintas dimensiones en la satisfacción de necesidades. La elección correcta de un grupo de bienes y servicios, de tal manera que representen necesidades sociales importantes que la mayor parte de la población consigue satisfacer, puede contribuir a que los indicadores de privación reflejen adecuadamente los niveles de vulnerabilidad de una sociedad en cuanto al bienestar material.

3.1. Los cambios en el indicador AROPE

En el marco de la Estrategia Europa 2020, se incluyó dentro del indicador AROPE (Población en riesgo de pobreza y exclusión social) una dimensión de privación con el objeto de definir la pobreza y/o la exclusión social, combinando esta con la pobreza monetaria y la intensidad laboral. En el gráfico 1 se recoge su evolución entre 2019 y 2020 según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Se trata, respectivamente, del año anterior a la pandemia y del primero en su desarrollo (y último disponible en el momento de elaboración de este informe). Es importante tener en cuenta que no refleja fielmente el efecto de la pandemia, ya que para el primer subindicador (pobreza monetaria) se toma como referencia la renta del año anterior a la encuesta, por lo que no recoge el primer impacto de la crisis.

El aumento de la privación material, sin embargo, como se verá con detalle posteriormente, ha llevado a que el indicador AROPE frenara por primera vez su tendencia a la baja desde el final de la crisis anterior. Cuando el indicador se desagrega por territorios, destaca la mala evolución de Baleares, Cantabria, Cataluña y La Rioja, aunque los primeros puestos siguen ocupados, a distancia del resto, por Extremadura, Canarias y Andalucía. En el otro extremo se ubican Navarra y País Vasco.

GRÁFICO 1. Personas en riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE) (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

3.2. Los cambios en los indicadores de privación material

Los datos de la ECV 2020 proporcionan información sobre los primeros efectos de la pandemia sobre las condiciones de vida de la población española, puesto que las entrevistas fueron realizadas en el cuarto trimestre de ese año, recogiendo la situación de la privación en ese momento, aunque no en el período de confinamiento. El indicador básico que tomamos como referencia es el de carencia material severa, definido por Eurostat. Se identifica como hogares en esa situación a aquellos que carecen al menos de cuatro de nueve conceptos **(3)**. El indicador recoge tanto dificultades económicas

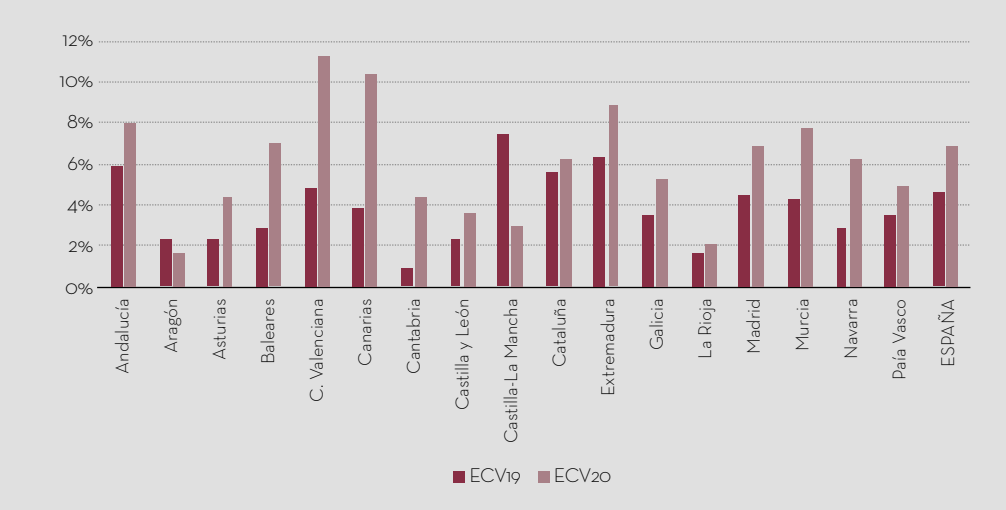
(3) Los conceptos son los siguientes: 1) No poder permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año, 2) No poder permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días; 3) No poder permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada; 4) No tener capacidad para afrontar gastos imprevistos; 5) Haber 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 poder permitirse disponer de un automóvil; 7) No poder permitirse disponer de teléfono; 8) No poder permitirse disponer de un televisor; 9) No poder permitirse disponer de una lavadora.

como la carencia de bienes duraderos. La necesidad de simplificación, sin embargo, obligó a dejar fuera alguna dimensión importante, como las condiciones de la vivienda.

En el gráfico 2 se comparan los resultados de 2019 (pre-pandemia) con los de 2020, que ya reflejan el impacto sufrido por muchos hogares. El efecto general sobre el indicador nacional es muy destacado, ya que el porcentaje de población viviendo en carencia material severa aumentó un 50%, al pasar del 4,7% al 7,0%. El parón forzoso de la mayor parte de las actividades económicas y las restricciones posteriores tuvieron consecuencias muy drásticas en tan sólo unos meses. En tan breve período, el indicador general alcanzó un valor similar al registrado en los momentos más álgidos de la crisis de 2008. Se trata de un dato muy negativo, dada la inercia que normalmente tienen algunos de los indicadores que componen esta medida sintética.

Tales resultados se pueden desagregar por CC. AA., aunque con los límites que impone la dificultad para que los datos puedan ser representativos de ciertas carencias que afectan a porcentajes muy pequeños de población en algunos territorios. Según la clasificación de 2020, los peores resultados los presentan la Comunidad Valenciana, Canarias y Extremadura. Los notables cambios en el *ranking* respecto a los que ofrece la tasa AROPE se deben, principalmente, a la elevada incidencia de la pobreza monetaria y los altos niveles de desempleo en algunas regiones. Los menores niveles de privación se encuentran en Aragón, La Rioja y Castilla-La Mancha. Respecto a la evolu-

GRÁFICO 2. Porcentaje de población en carencia material severa



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

ción provocada por la COVID-19, destaca que el incremento de la privación se produjo en todas las regiones, salvo en Castilla-La Mancha y Aragón, siendo las regiones más afectadas Canarias, Comunidad Valenciana y Baleares. El importante peso del sector turístico en estas regiones, como se señaló, especialmente el internacional, tuvo como consecuencia un mayor impacto de la crisis en las carencias materiales de los hogares residentes en estos territorios.

Como en el caso de la pobreza monetaria, resulta especialmente interesante estudiar el perfil de los individuos u hogares que más han sufrido los efectos de la pandemia en términos de la privación material y que han mostrado ser más vulnerables ante un *shock* tan drástico como imprevisto. En la tabla 4 se recogen los porcentajes de personas en carencia material severa por tipo de hogar. Tal como puede apreciarse, la pandemia agravó la situación de los hogares con muchos niños dependientes y de los monoparentales. La situación contraria fue la de algunos hogares unipersonales, especialmente los de personas mayores de 65 años. La estabilidad de la cuantía de las pensiones ante este tipo de eventos negativos ofrece mayor seguridad relativa a sus perceptores, especialmente si se compara con los trabajadores temporales o con contratos con poca estabilidad. En general, los tipos de hogar que presentaban mayores porcentajes de privación han sido también los que más han aumentado, sobre todo en aquellos con muchos niños dependientes y en los monoparentales.

La correlación entre el nivel educativo y la privación material es alta. Se aprecia claramente cómo la carencia material disminuye conforme aumenta el nivel de estudios de la persona principal del hogar. Analizando la evolución durante la pandemia, vuelve a confirmarse que los hogares con sustentadores con niveles educativos más bajos, que ya tenían mayores carencias antes de la pandemia, han sido los más castigados. La subida ha sido mucho más contenida en el caso de aquellos con estudios superiores, aunque sigue confirmándose la tendencia al alza en el largo plazo para este grupo constatada en anteriores informes FOESSA.

Los datos de la tabla 4 confirman también el efecto negativo esperado de las situaciones de desempleo sobre la privación, que aumentó durante la pandemia más que en la mayoría de las categorías y sigue siendo el factor que más influye en la privación material. Tras el desempleo, la inactividad y las situaciones de incapacidad elevan notablemente la probabilidad de padecer carencia material severa. Destaca especialmente el drástico empeoramiento de los hogares donde la persona principal del hogar era un trabajador por cuenta propia a tiempo parcial, situación gravemente afectada por el obligado parón de la actividad.

TABLA 4. Personas en carencia material severa por tipo de hogar (en %)

		ECV19	ECV20	Var 20/19
Tipo de hogar	Una persona: hombre de menos de 30 años	5,8	6,6	0,8
	Una persona: hombre de entre 30 y 64 años	8,5	10,4	1,9
	Una persona: hombre de 65 o más años	3,6	3,7	0,1
	Una persona: mujer de menos de 30 años	3,4	3,2	-0,2
	Una persona: mujer de entre 30 y 64 años	8,1	10,1	2,0
	Una persona: mujer de 65 o más años	2,5	2,4	-0,1
	Dos adultos sin niños dependientes económicamente, al menos una persona de 65 o más años	1,8	2,7	0,9
	Dos adultos sin niños dependientes económicamente, teniendo ambos menos de 65 años	4,3	6	1,7
	Otros hogares sin niños dependientes económicamente	4,3	6,5	2,2
	Un adulto con al menos un niño dependiente	10,4	13,8	3,4
	Dos adultos con un niño dependiente	4	5,9	1,9
	Dos adultos con dos niños dependientes	3,2	4,3	1,1
	Dos adultos con tres o más niños dependientes	10,9	15	4,1
	Otros hogares con niños dependientes	5,9	11,4	5,5
Nivel de estudios	Menos que primaria	9,6	14,9	5,3
	Educación primaria	6,2	11,3	5,1
	Primera etapa de Educación Secundaria	5,4	7,8	2,4
	Segunda etapa de Educación Secundaria	4,7	7,1	2,4
	Educación superior	1,8	2,2	0,4
Tipo de actividad	Asalariado a tiempo completo	2,6	3,7	1,1
	Asalariado a tiempo parcial	12,2	11,7	-0,5
	Trabajador por cuenta propia a tiempo completo	1,4	4,9	3,5
	Trabajador por cuenta propia a tiempo parcial	0*	10,7	10,7
	Parado	15,6	23,4	7,8
	Estudiante, escolar o en formación	4,1	19,1	15
	Jubilado, retirado, jubilado anticipado o ha cerrado un negocio	2,1	3,2	1,1
	Incapacitado permanente para trabajar	12,8	15,3	2,5
	Dedicado a las labores del hogar, al cuidado de niños u otras personas	6,7	6,7	0
	Otra clase de inactividad económica	10,8	11,8	1
	ESPAÑA	4,7	7,0	2,3

* 31 hogares en muestra con actividad cuatro y ninguno con carencia

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

Los comentarios anteriores se referían a los aspectos materiales de la privación centrados en dos dimensiones: las dificultades económicas y la carencia de bienes duraderos. Las tablas siguientes añaden información que complementa el posible vínculo entre la privación multidimensional y la exclusión social. Un aspecto relevante es el uso de redes de protección distintas de las públicas, insuficientes para ofrecer la cobertura adecuada, para conseguir alimentos, ropa u otros bienes básicos o dinero para adquirirlos. En las primeras columnas de la tabla 5 se recoge el porcentaje de personas que tuvieron que pedir ayuda a familiares o amigos. En todas las regiones, menos Aragón, aumentó el porcentaje de personas que tuvieron que acudir a este tipo de ayudas. Especialmente notable fue el aumento en Canarias y Castilla-La Mancha, aunque esta última comunidad fue una de las pocas en las que se redujo la tasa AROPE y la carencia material severa.

TABLA 5. Personas que tuvieron que acudir a familiares/amigos o a alguna entidad para conseguir alimentos, ropa u otros bienes básicos o dinero para adquirirlos (%)

	A familiares y amigos			A alguna entidad		
	ECV19	ECV20	Δ 20/19	ECV19	ECV20	Δ 20/19
Andalucía	13,9	15,6	1,7	5,5	7,3	1,8
Aragón	4,1	3,8	-0,3	0,2	1,7	1,5
Asturias	7,5	8,9	1,4	1,8	4,7	2,9
Baleares	6,1	9,4	3,3	5,6	2,9	-2,7
C. Valenciana	10,1	13,6	3,5	3,8	5,5	1,7
Canarias	6,9	19,3	12,4	3,8	6,1	2,3
Cantabria	3,6	7,5	3,9	0,5	0,4	-0,1
Castilla y León	3,6	6,9	3,3	0,9	2,3	1,4
Castilla-La Mancha	4,6	11,2	6,6	1,1	3	1,9
Cataluña	7,8	11,2	3,4	5,2	5,7	0,5
Extremadura	7,8	11,3	3,5	3,6	5,9	2,3
Galicia	3,7	7,3	3,6	1,2	3,4	2,2
La Rioja	3,6	7,8	4,2	0,8	1,6	0,8
Madrid	6,1	9,5	3,4	1,6	3,3	1,7
Murcia	11,1	12,7	1,6	4,7	6,7	2,0
Navarra	5,1	6,6	1,5	3,2	8,0	4,8
País Vasco	5,8	6,5	0,7	0,6	0,8	0,2
ESPAÑA	8,0	11,3	3,3	3,3	4,8	1,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

En el global nacional el aumento fue significativo, aumentando 3,3 puntos porcentuales. Tal dato puede ser ambivalente, al revelar el efecto negativo de la pandemia y el positivo de una red social de apoyo no tan habitual en otros países europeos, aunque cada vez más erosionada, como mostraba el VIII Informe FOESSA. La tabla recoge también los porcentajes de personas que tuvieron que acudir a alguna entidad a solicitar ayuda. Andalucía, Murcia, Canarias y Extremadura son las comunidades donde los porcentajes son más altos. Destaca, de nuevo, que en la gran mayoría de las comunidades los porcentajes aumentaron, aunque en la interpretación de este dato hay que tener en cuenta que la disponibilidad, cercanía y publicidad de este tipo de entidades puede ser diferente en cada comunidad autónoma.

Especialmente relevantes en el análisis de los efectos sobre la privación material de la pandemia son los indicadores relacionados con las condiciones de la vivienda. Un aspecto de creciente interés en los estudios sobre la vulnerabilidad económica de los hogares es la pobreza energética. Con este sentido, se ha incluido una variable relativa

TABLA 6. Personas con falta de fuente de energía habitual (en %)

	ECV19	ECV20	Δ 20/19
Andalucía	1,4	1,4	0,0
Aragón	0,1	1,4	1,3
Asturias	2,1	0,6	-1,5
Baleares	0,7	7,7	7,0
C. Valenciana	0,5	0,9	0,4
Canarias	0,4	1,0	0,6
Cantabria	0,7	3,2	2,5
Castilla y León	1,3	0,4	-0,9
Castilla-La Mancha	1,2	0,5	-0,7
Cataluña	2,3	1,4	-0,9
Extremadura	1,3	2,3	1,0
Galicia	0,7	0,2	-0,5
La Rioja	0,7	2,2	1,5
Madrid	1,2	0,9	-0,3
Murcia	0,9	1,3	0,4
Navarra	0	3,1	3,1
País Vasco	0,2	1,2	1,0
ESPAÑA	1,2	1,3	0,1

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

a la falta de fuente de energía habitual por dificultades económicas (tabla 6). Sorprende el gran empeoramiento de regiones que anteriormente no mostraban grandes problemas, como Baleares, Navarra y Cantabria, aunque, de nuevo, el pequeño tamaño de la muestra obliga a interpretar los datos con cautelas. Han sido varias las comunidades que incluso han mejorado su porcentaje respecto al periodo preCOVID-19 y el dato agregado revela un aumento solo modesto. En ello han podido influir las medidas destinadas al mantenimiento de los suministros básicos puestas en marcha desde el inicio de la pandemia. Cabe recordar también que la información disponible no recoge el aumento del precio de la energía de la segunda mitad de 2021.

Los indicadores de privación habituales de la Comisión Europea no suelen incluir aspectos importantes de la privación en vivienda. En diferentes informes y artículos desarrollados por Eurostat en la primera década del siglo XXI se intentó elaborar un indicador de privación multidimensional. Los problemas de armonización acabaron dejando fuera del indicador AROPE la dimensión relativa a las condiciones de la vivienda. Las diferentes climatologías, unidas a las diferencias en la construcción, acceso y uso de las viviendas, dificultan la posibilidad de utilizar variables comunes que puedan ser relevantes en todos los Estados miembros.

TABLA 7. Personas con malas condiciones de vivienda (en %)

	ECV19	ECV20	Δ 20/19
Escasez de luz natural	5,6	10,6	5,0
Problemas de goteras o humedades	14,6	19,7	5,1
Dispone de bañera o ducha	0,3	0,2	-0,1
Dispone de inodoro	0,4	0,4	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

Los indicadores más frecuentes se refieren a deficiencias estructurales, que suelen ser menos sensibles al cambio en las condiciones económicas generales que otros indicadores. La tabla 7 recoge el porcentaje de personas que viven con malas condiciones de vivienda según distintas variables. La escasez de luz natural y los problemas de goteras o humedades son los más presentes y los que más crecieron con la pandemia. Es posible que el confinamiento forzoso haya podido provocar problemas de humedades adicionales por el sobreuso de las viviendas, especialmente aquellas con problemas de hacinamiento. En el caso de la escasez de luz natural, también el confinamiento pudo provocar un aumento en la importancia que las familias dieron a este aspecto como consecuencia de tener que vivir las 24 horas del día en el interior de las viviendas. Los

datos muestran, en síntesis, que un porcentaje no pequeño de hogares se tuvieron que enfrentar en condiciones inadecuadas de la vivienda a restricciones que forzaron a pasar más tiempo en casa.

4. El problema de los hogares sin ingresos durante la pandemia

Un tercer prisma desde el que se pueden contemplar los efectos de la pandemia sobre las situaciones de vulnerabilidad económica es el de la falta de ingresos en el hogar. Como también sucede en el análisis de la privación material, la ausencia de ingresos ofrece una medida más directa de la vulnerabilidad económica de los hogares que los procedimientos tradicionales de medición relativa de la pobreza. Al aproximarse más a una noción independiente del nivel medio de renta de la población, se trata también de un indicador que puede reflejar mejor la incidencia de los cambios de ciclo económico sobre la pobreza severa.

Este indicador tiene, además, la ventaja de que se puede seguir trimestralmente a través de la Encuesta de Población Activa (EPA), siendo la única fuente de datos oficial que permite un seguimiento, aunque aproximado, de los efectos de la pandemia sobre esta forma de pobreza. A partir de dicha encuesta se puede calcular, para cada trimestre, el volumen y porcentaje de hogares que no perciben ingresos procedentes del mercado de trabajo —rentas del trabajo dependiente o autónomo— ni pensiones o prestaciones de desempleo. Aunque una pequeña proporción de estos hogares puede contar con otras fuentes de renta, como ingresos del capital o la propiedad, que garanticen un nivel de vida adecuado, en la gran mayoría de los casos se trata de familias cuya situación económica es muy precaria.

4.1. La evolución del problema

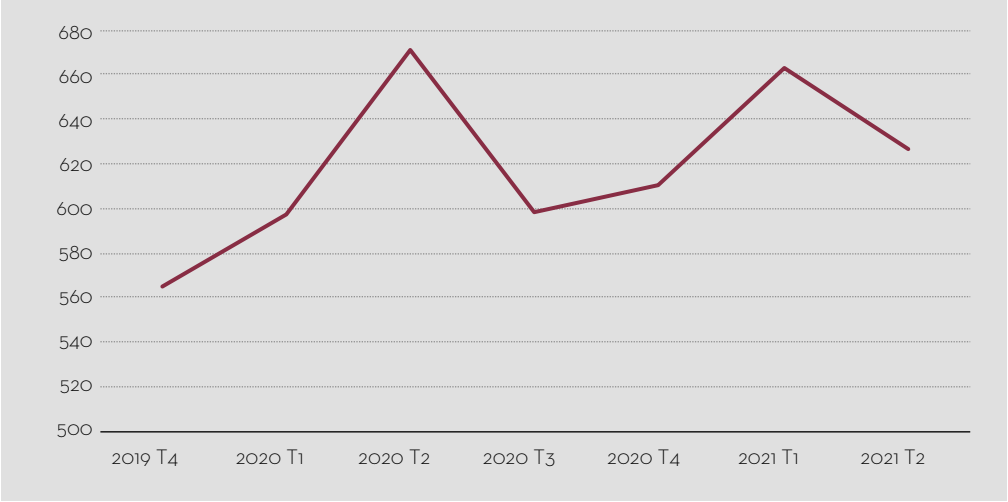
Si se analiza el número total de hogares en esta situación, puede apreciarse una evolución de las cifras parecida a la que recogían para la desigualdad algunas de las fuentes con datos mensuales o trimestrales en el capítulo anterior. Entre el último trimestre anterior a la pandemia (cuarto de 2019) y el más reciente con información disponible (segundo de 2021), cuando la mayoría de las restricciones se habían levantado, el volumen de hogares sin ingresos en España aumentó más de un 10% (gráfico 3). Tal como

muestra el gráfico, ese aumento puede esconder algunos cambios relevantes en los trimestres intermedios.

Así, el número total de hogares sin ingresos aumentó muy rápidamente en los dos primeros trimestres de la pandemia (parte del primero y segundo de 2020). A mediados de 2020 la cifra había aumentado en más de 100.000 hogares respecto al nivel previo a la crisis sanitaria. Un aumento de tal magnitud (casi un 20%) refleja la debilidad de un mercado de trabajo y de un modelo social donde un alto porcentaje de trabajadores viven literalmente al día. Cuando se inició la pandemia casi una cuarta parte de la población tenía grandes problemas para hacer frente a gastos imprevistos y dificultades notables para hacer frente a los gastos relacionados con la vivienda. Son los trabajadores sin contrato formal o de muy corta duración, con bajas remuneraciones y limitado acceso a los derechos sociales.

La recuperación de la actividad en el tercer trimestre de 2020, una vez finalizado el confinamiento general de la población, dio lugar a una reducción, también rápida, del número de hogares sin ingresos, aunque insuficiente para retornar a los niveles anteriores a la pandemia. El cierre del período veraniego y de las actividades estacionales a él ligadas, junto a las restricciones impuestas por las nuevas olas, hicieron que entre el cuarto trimestre de 2020 y el primero de 2021 las cifras de hogares sin ingresos volvieran a aumentar, hasta alcanzar niveles cercanos al pico máximo del confinamiento. Resulta preocupante, por su impacto en las distintas dimensiones del bienestar, que

GRÁFICO 3. Número de hogares sin ingresos en España (en miles)



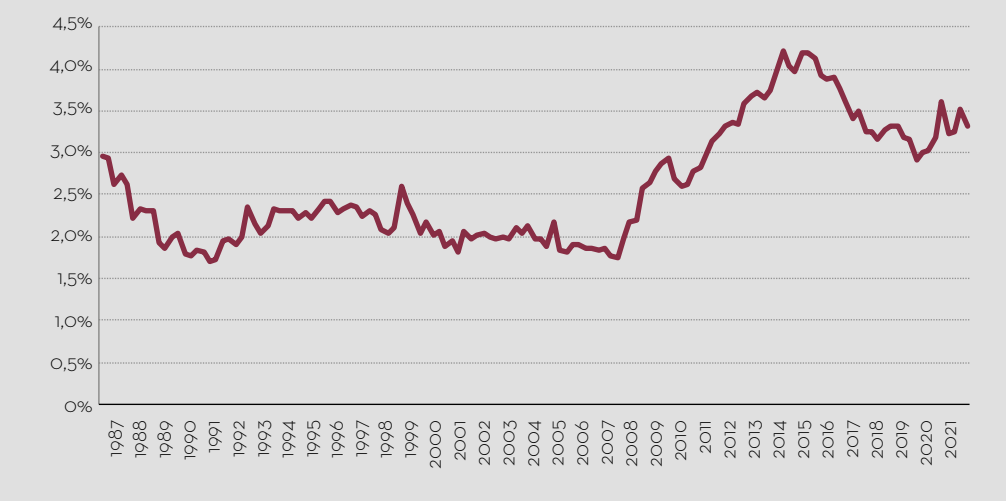
Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa

un número importante de hogares permaneciera en esta situación de pobreza severa durante varios trimestres.

La mejora del empleo impulsada por la reactivación de la economía y los procesos de vacunación parece haber contribuido positivamente a la reducción de las cifras a partir del segundo trimestre de 2021, aunque a mediados de ese año seguía habiendo 626.000 hogares en tal situación, una cifra superior a la que había al inicio de la pandemia. Puede concluirse, en síntesis, que la crisis de la COVID-19 afectó muy especialmente a los hogares más vulnerables, aunque la tendencia en los últimos trimestres es de moderación de las cifras.

Para entender las posibles implicaciones de esta forma de pobreza, sobre todo en el primer año de la pandemia, puede resultar relevante situar las cifras en el largo plazo. El gráfico 4 recoge la evolución del indicador trimestral, ahora en forma de porcentaje, desde el último tercio de los años ochenta. Un primer dato preocupante de la evolución del problema es que este nuevo repunte, consecuencia de la pandemia, se produce cuando todavía estábamos lejos de completar el camino de vuelta desde los niveles históricamente altos a los que llevó a este indicador la crisis de 2008. Esto implica que un segmento no desdeñable de hogares ha pasado por situaciones de pobreza severa en la última década. Desde 2011, la cifra no ha bajado de 500.000 y de 600.000 desde el comienzo de la pandemia.

GRÁFICO 4. Porcentaje de hogares sin ingresos en España



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa

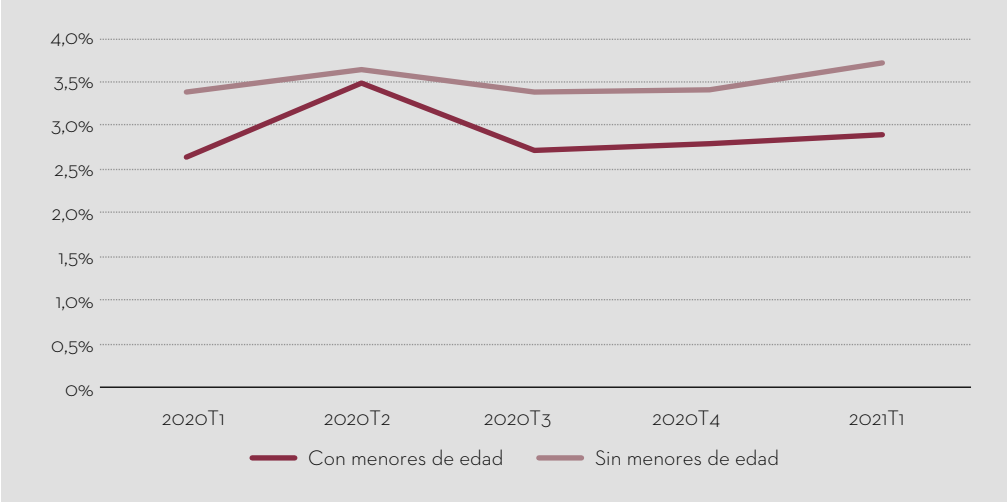
En segundo lugar, puede resultar relevante comparar la situación con la de crisis o recesiones anteriores, como la breve, pero intensa, que tuvo lugar entre 1992 y 1994. Aunque, como se señaló en el capítulo anterior, el crecimiento del desempleo fue mucho mayor en ese período —ahora lo ha sido la caída del número de horas trabajadas—, la duración de esa recesión puede ser equivalente a la de la crisis de la COVID-19, pese a que en otras dimensiones, como los costes sociales y sanitarios de esta crisis, las analogías sean muy limitadas. En los años citados, la tasa de paro pasó del 14,4 al 22,0%, dando lugar a un veloz crecimiento del porcentaje de hogares sin ingresos (del 1,7 al 2,3%). Cuando el desempleo empezó a aumentar a finales de 2007, después de una prolongada etapa de intensa creación de empleo (la tasa de paro disminuyó desde el 22 al 8%), no se habían recuperado las cifras de hogares sin ingresos anteriores a la recesión de 1992-1994. Las diferencias que han podido observarse en los últimos años en la respuesta de este indicador a las expansiones y las recesiones permiten anticipar que este nuevo rebrote de la pobreza severa, en un contexto en el que el indicador ya era elevado en el marco de los últimos treinta años, puede dar lugar de nuevo a formas estructurales del problema, que no podrán eliminarse solamente con crecimiento del empleo.

4.2. El impacto en los menores de edad y en las comunidades autónomas

Uno de los riesgos más preocupantes de la evolución de la pobreza en la pandemia es la evidencia creciente de un impacto diferencial sobre los hogares con menores de edad. El primer Informe del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas, de junio de 2020, ya anticipó que los efectos del aumento del desempleo fueron especialmente marcados en las familias más vulnerables con menores. Estos hogares vieron cómo sus ingresos se reducían en más de un tercio en poco más de un trimestre, especialmente cuando procedían del empleo informal. A ello se añadía que la pandemia y las medidas de confinamiento supusieron una carga adicional para las familias vulnerables con menores de edad, en las que dos de cada diez hogares tuvieron que renunciar a algún empleo para encargarse de su cuidado.

El dato de que los efectos de la crisis de la COVID-19 han sido especialmente negativos en los hogares con niños resulta preocupante por distintas razones. La vivencia de la pobreza en esta etapa temprana y crucial de su desarrollo supone un elemento limitativo de su bienestar futuro. Lo preocupante no es solo el aumento de la pobreza que puede suponer esta crisis en una fase crucial de su desarrollo y, sobre todo, el riesgo

GRÁFICO 5. Porcentaje de hogares sin ingresos según la presencia de menores de edad



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa

de cronificación de la pobreza a edades muy tempranas, sino también que en estos hogares, la falta de oportunidades, el empeoramiento de las condiciones laborales y las dificultades de acceso a la vivienda pueden conducir a que las nuevas generaciones se sientan excluidas de una sociedad que ven cada vez más injusta.

Los datos de hogares sin ingresos de la EPA confirman ese mayor impacto inicial de la pandemia en los hogares con niños, los más afectados por el drástico parón de la actividad. En el primer trimestre de la pandemia, esta forma de pobreza severa aumentó más de un 30%, cuatro veces más que en los hogares sin menores. Ese *shock* tan grande, sin embargo, se fue suavizando posteriormente, aunque con cierta tendencia al alza durante los primeros meses de 2021.

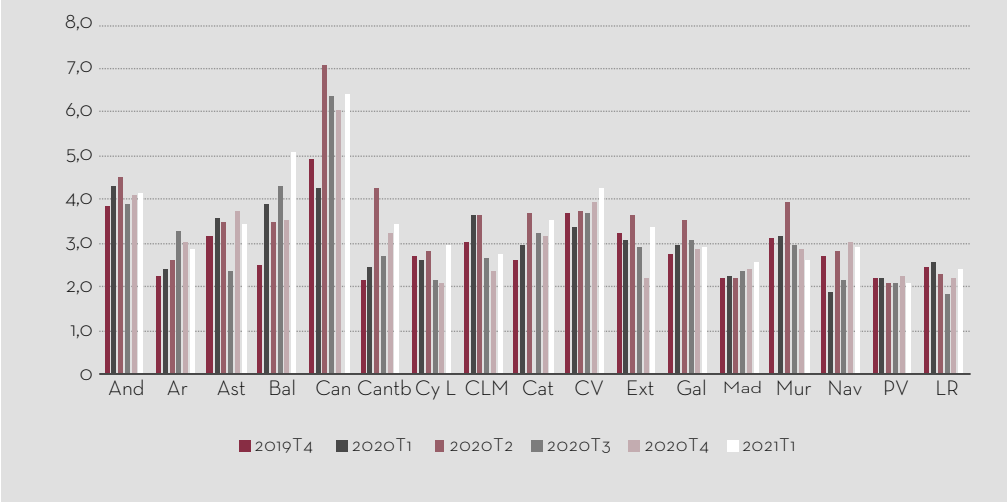
Otro dato importante relacionado con la distribución del riesgo de esta forma de pobreza es el diferente impacto territorial que ha podido tener la pandemia. Aunque el confinamiento fue general, las restricciones posteriores han tenido diferente alcance en cada región y, sobre todo, como se señaló previamente, las diferencias regionales en las características de las ocupaciones y en la especialización productiva pueden determinar que el impacto del shock económico de la pandemia haya sido diferente en cada comunidad autónoma. En los años anteriores a esta crisis, además, aumentaron las divergencias resultantes de la descentralización de algunos servicios básicos de bienestar social, como la educación y la sanidad, fundamentales en la contención

de los daños inmediatos de la pandemia. Trabajos previos ya advertían de una limitada convergencia en los indicadores de renta, así como del aumento de las diferencias en los niveles de desigualdad y de bienestar social en cada región como consecuencia de la crisis de 2008 (Ayala, Jurado y Pérez-Mayo, 2020).

Los datos de hogares sin ingresos por comunidades autónomas durante la pandemia muestran un panorama bastante heterogéneo (gráfico 6). Salvo en cuatro comunidades (Castilla-La Mancha, Murcia, País Vasco y La Rioja), el indicador correspondiente al primer trimestre de 2021 era superior al nivel anterior a la pandemia. En algunas regiones ese crecimiento ha sido especialmente notable, como Baleares y Canarias. Aunque los datos deben contemplarse con cautela, por las dificultades para que la muestra sea representativa de estas situaciones en las comunidades con menor población, parece coherente que el mayor crecimiento de la pobreza severa se diera en las dos comunidades cuya principal actividad —el turismo—, como se ha ido subrayando, exigía la movilidad y presencialidad de los consumidores.

El patrón más característico de la evolución de la pandemia por regiones es el de U-invertida, con picos máximos, en general, en el segundo trimestre de 2020 y valores finales (primer trimestre de 2021) superiores a los del último trimestre de 2019. No obstante, hay comunidades, como la de Madrid, donde la tendencia ha sido al alza prácticamente en cada trimestre.

GRÁFICO 6. Porcentaje de hogares sin ingresos por CC.AA.



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa

5. Conclusiones

Uno de los principales temores respecto a las consecuencias de la pandemia en el medio y largo plazo es que haya contribuido a modificar al alza los niveles y la cronicidad del riesgo de pobreza en España. La experiencia de crisis anteriores revela que aumentos de la pobreza en fases de desaceleración de la economía pueden dar lugar a un incremento de su componente estructural, que podría dificultar la reducción de los indicadores cuando el empleo y la actividad económica retornen a la senda de crecimiento.

Los datos de la Encuesta EINSFOESSA 2021 muestran un notable agravamiento general del riesgo de pobreza monetaria, a pesar de que la crisis de la COVID-19 no ha tenido una traducción tan inmediata en pérdidas de empleo como las crisis previas. La incidencia de la pobreza ha aumentado y lo ha hecho, además, en casi todas las de las categorías de la población. Este incremento ha sido también general en la mayoría de los territorios, si bien el aumento de la incidencia de la pobreza ha tenido lugar, sobre todo, en áreas urbanas donde más peso tenían las actividades presenciales.

Ese empeoramiento se constata también al examinar los cambios en las condiciones de vida y la privación material. Las situaciones de carencia material severa aumentaron drásticamente en un margen temporal muy breve, especialmente en aquellas zonas del país más afectadas por las restricciones impuestas sobre las actividades presenciales. Especialmente negativo es el aumento de la privación en los hogares con mayor presencia de menores de edad, por las consecuencias que puede tener en el largo plazo el haber sufrido estas carencias, aunque haya sido transitoriamente. Es preocupante que la pandemia haya golpeado con más fuerza a los tipos de hogar que ya partían de una mayor privación material. Cabe destacar también que cuando los hogares tuvieron que encarar el confinamiento forzoso, una proporción no desdeñable seguía afectada por condiciones de la vivienda claramente inadecuadas.

Finalmente, el análisis de las situaciones de falta de ingresos en el hogar ha permitido constatar que, aunque la tendencia en los últimos trimestres ha sido de moderación del problema, el inicio de la pandemia dio lugar a un drástico aumento de estas situaciones de pobreza. Este repunte se produce, además, cuando las cifras todavía quedaban lejos de las que había antes de la crisis de 2008. Destaca, de nuevo, como realidad negativa, el mayor aumento de esta forma de pobreza en los hogares con niños. La vivencia de la pobreza en esta etapa temprana y crucial de su desarrollo supone un elemento limitativo de su bienestar futuro y un riesgo de cronificación de la pobreza más severa a edades muy tempranas.

Los datos de este capítulo muestran, en síntesis, una situación que para muchos hogares ya era complicada antes de la pandemia y que esta ha agudizado, con una distribución desigual de sus efectos económicos, afectando más a quienes ya eran más vulnerables. El principal reto es evitar que estas nuevas situaciones de vulnerabilidad se transformen en estructurales y conseguir que la recuperación de los niveles de actividad económica y empleo, a diferencia de la crisis anterior, arrastre positivamente a aquellos con mayores carencias.

6. Referencias bibliográficas

Almeida, V., Barrios, S., Christl, M., De Poli, S., Tumino, A. y van der Wielen, W. (2020): «Households´ income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown», *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms*, N.º 06/2020.

Ayala, L., Jurado, A. y Pérez-Mayo, J. (2020): «Diferencias de desigualdad y bienestar en las regiones españolas». En Ayala, L. y Ruiz-Huerta, J. (drs.): *4.º Informe sobre la desigualdad en España*. Madrid: Fundación Alternativas.

Cáritas (2020a): «La crisis de la COVID-19: el primer impacto en las familias acompañadas por Cáritas». *Observatorio de la Realidad Social*, n.º 1, junio 2020

Datt, G. y Ravallion, M. (1992): «Growth and redistribution components of changes in poverty measures: A decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s», *Journal of Development Economics*, 38 (2), 275-295.

FOESSA (2019): *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

Palomino, J.C.; Rodríguez, J.G. y Sebastián, R. (2021): «The COVID-19 shock on the labour market: Poverty and inequality effects across Spanish regions», *INET Oxford Working Paper* N.º 2021-06.

Capítulo 6

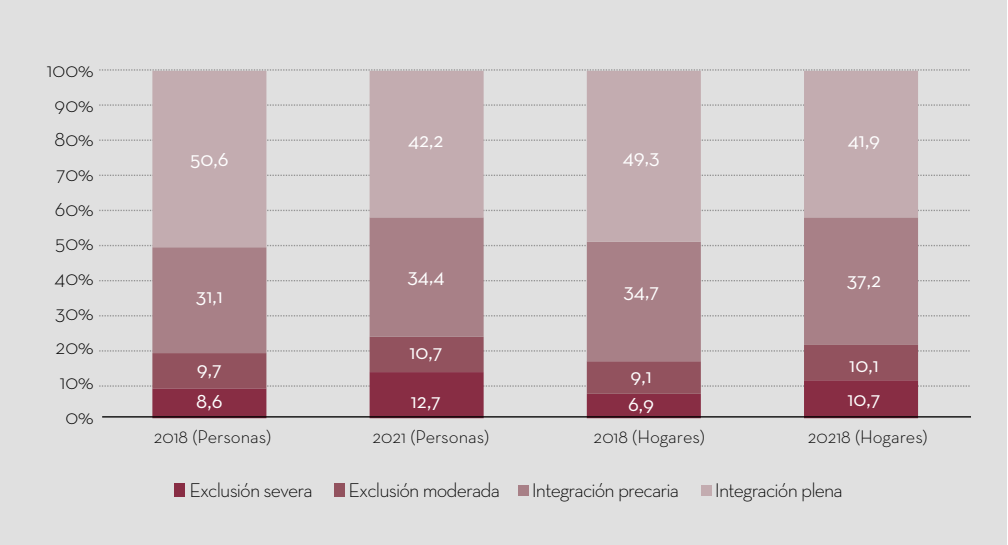
La crisis de la COVID-19 aumenta los procesos de exclusión social

Raúl Ruiz Villafranca; Yolanda Soriano Segovia; José Manuel Fresno García

1. ¿Cómo está España en sus niveles de integración y exclusión social?

Los datos arrojados por la Encuesta FOESSA 2021 reflejan un descenso en los niveles de integración social en España con respecto a 2018. En la actualidad, solo el 42,2% de las personas y el 41,9% de los hogares no padecen algún tipo de exclusión social. Comparado con los datos de 2018, se constata una reducción de la población plenamente integrada de 8,2 puntos porcentuales, 7,4 puntos cuando se trata de hogares.

GRÁFICO 1. Distribución de hogares y población en España según niveles de integración y exclusión social



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

Al mismo tiempo que ha disminuido la integración plena, ha aumentado la proporción del espacio social de la integración precaria, pasando del 31,1% en 2018 al 34,4% en 2021 en el conjunto de la población, y del 34,7% al 37,2% cuando se trata de hogares. De igual manera crece la exclusión moderada en dos puntos tanto en población como en hogares, observándose un incremento más relevante en la exclusión severa, de cuatro puntos porcentuales, llegando al 12,7% de la población y al 10,7% de los hogares. Así, el conjunto de la exclusión social (moderada y severa) ha crecido en España respecto de la situación previa a la pandemia, llegando a alcanzar el 20,8% de los hogares y el 23,4% de la población. En términos absolutos se estima que la exclusión social ha pasado de afectar en 2018 a 8,5 millones de personas a 11 millones en 2021, y la exclusión severa de 4 a 6 millones.

Aunque la encuesta no permite un análisis longitudinal de las trayectorias vitales que analice la movilidad entre inclusión y exclusión, no es descabellado pensar que el espacio social de la integración plena ha mermado para ensanchar los estratos más vulnerables. Presumiblemente son las capas de población más expuestas a situaciones exclusógenas en cada estrato, las que han ido cambiado su estadio a lo largo de estos años.

2. ¿Qué ha cambiado en los últimos años?

2.1. Intensificación de los procesos de exclusión

La exclusión social, entendida como un proceso, está compuesta por diferentes dimensiones o esferas de la vida cotidiana interrelacionadas entre sí y que, con frecuencia, configuran un círculo vicioso cuya salida entraña serias dificultades. La exclusión en unas dimensiones tiene efectos inmediatos en otras. Así, todas las esferas de la exclusión que se analizan han crecido entre el 2018 y el 2021, las que lo han hecho en menor medida son educación y aislamiento social con cifras de población y hogares afectados unas pocas décimas superiores. La que más ha empeorado ha sido el empleo con 8 puntos de aumento, seguido por el conflicto social con 4,6 puntos. En un tramo intermedio se encuentra el resto con un crecimiento que oscila entre los 2 y los 4 puntos (consumo, vivienda, salud y política).

En 2018, la vivienda era el elemento más exclusógeno en la sociedad española, afectando al 20% de la población y en segundo lugar se situaba la exclusión en el empleo con un 16,1%. En 2021, se ha observado un empeoramiento tanto en la situación de la vivienda como en la situación del empleo constatando un crecimiento del número de hogares y personas que sufren exclusión en estas dimensiones, que alcanza a cada una de ellas a una cuarta parte de la sociedad española. El mayor empeoramiento en

TABLA 1. Estimación (en miles) de población y hogares según niveles de integración – exclusión

	Personas		Hogares	
	2018	2021	2018	2021
Estimaciones				
Total	46.723,0	47.344,6	18.562,2	18.896,5
Integración plena	23.620,6	19.983,2	9.153,4	7.924,3
Integración precaria	14.525,0	16.273,2	6.438,0	7.027,6
Exclusión moderada	4.552,4	5.060,0	1.696,7	1.914,9
Exclusión severa	4.025,0	6.028,2	1.274,1	2.029,6
Exclusión (total)				
Porcentajes	**18,4%**	**23,4%**	**16,0%**	**20,9%**
Estimación	8.577,4	11.088,2	2.970,8	3.944,5

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

la situación del empleo es consecuencia directa de la crisis generada por la COVID-19 que ha supuesto una paralización generalizada de la actividad económica afectando en primera instancia a las capas más desfavorecidas y vulnerables del mercado de trabajo.

TABLA 2. Porcentaje de población y hogares según dimensión de exclusión afectada (%)

	Personas			Hogares		
	2018	2021	Variación	2018	2021	Variación
Empleo	16,1	24,7	8,6	13,8	21,8	8,0
Consumo	14,5	17,6	3,1	14,4	17,3	2,9
Política	12,8	14,5	1,7	10,9	12,6	1,7
Educación	13,0	13,2	0,2	13,3	13,7	0,4
Vivienda	20,0	24,0	4,0	18,2	20,6	2,4
Salud	14,1	17,0	2,9	14,4	17,2	2,8
Conflicto social	5,1	9,7	4,6	5,1	8,3	3,2
Aislamiento social	2,7	2,9	0,2	6,0	6,2	0,2

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

Si atendemos a los grupos de población afectados por una, dos o tres dimensiones, los procesos de exclusión social han seguido unos parámetros similares entre sí y no se observa una intensificación de la exclusión social proporcional al número de dimensiones. Sin embargo, si ponemos el foco en el grupo de población afectado por cuatro dimensiones o más, se observa un aumento agudo de los procesos de exclusión en los últimos años. El número de personas afectadas por cuatro o más dimensiones ha aumentado

3,3 puntos porcentuales y, por tanto, se constata que los procesos de exclusión social actuales se han concentrado especialmente en las personas que ya se encontraban antes en una situación muy grave. En 2021, una de cada diez personas están afectadas por la exclusión social en cuatro dimensiones o más.

TABLA 3. Distribución porcentual de población y hogares según número de dimensión de exclusión afectadas (%)

N.º de dimensiones de exclusión	Personas			Hogares		
	2018	2021	Variación	2018	2021	Variación
Total	100	100	–	100	100	–
0 (integración plena)	50,6	42,2	-8,4	49,3	41,9	-7,4
1	24,1	25,8	1,7	25,7	27,8	2,1
2	12,4	14	1,6	13,1	14,5	1,4
3	6,2	7,8	1,6	6,4	7,1	0,7
4 o más	6,8	10,1	3,3	5,5	8,7	3,2

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

De las personas que no están plenamente integradas en la sociedad (57,8% de la población total), más de la mitad se ven afectadas por la exclusión en más de una dimensión y, por ello, resulta de interés profundizar en la interrelación de unas dimensiones con otras. Los datos obtenidos a través de la encuesta confirman la fuerte relación que existe entre las dimensiones de empleo, vivienda y consumo. Así, del total de personas afectadas por la exclusión en la vivienda, el 45,1% está también afectada por el empleo. En cuanto a las personas excluidas del consumo, el 47,1% lo está también por el empleo y el 56,2% por la vivienda.

TABLA 4. Porcentaje de hogares afectados en cada dimensión, según incidencia del resto de dimensiones (2021)

	Total	EMP	CON	POL	EDU	VIV	SAL	CON-S	AIS-S
Empleo	100	--	37,5	23,1	17,5	42,7	31,9	13,4	4,0
Consumo	100	47,1	--	25,7	21,0	56,2	43,8	15,2	8,4
Política	100	40,1	35,4	--	18,6	45,0	30,0	12,5	5,7
Educación	100	27,7	26,4	17,0	--	30,4	28,5	11,8	6,4
Vivienda	100	45,1	47,2	27,5	20,3	--	40,2	15,6	5,8
Salud	100	40,3	44,1	21,9	22,7	48,1	--	17,0	7,6
Conflicto social	100	34,9	31,6	18,8	19,4	38,7	35,2	--	8,7
Aislamiento social	100	13,9	23,5	11,5	14,2	19,2	21,2	11,7	--

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

Resulta también destacable la interrelación entre la salud, el consumo y la vivienda ya que el 44,1% de las personas afectadas por la salud están también afectadas por el consumo y el 48,1% están también afectadas por la vivienda.

2.2. Evolución de las dimensiones de la exclusión

2.2.1. El empleo

La situación del empleo en 2021 ha empeorado con respecto a 2018 tal y como reflejan los principales indicadores. Así, se ha incrementado considerablemente el porcentaje de hogares en los que todas las personas activas se encuentran en desempleo, pasando del 5,9% de los hogares en 2018 al 10,3% en 2021. La situación también ha empeorado para aquellos hogares cuya persona sustentadora principal se encuentra en inestabilidad laboral grave, en 2021, uno de cada diez personas ha tenido más de tres contratos en un año, ha estado en más de tres empresas en un año o ha estado más de tres meses en paro en un año.

No obstante, esta precarización laboral no se ha traducido en un aumento significativo de la prevalencia de los oficios de exclusión ni en un crecimiento del empleo irregular entre las personas sustentadoras principales de los hogares. En lo que respecta al oficio de exclusión **(1)**, este no ha sufrido variaciones con respecto a 2018 y se mantiene, por tanto, en el 1,1% de los hogares. Por su parte, el empleo irregular ha disminuido significativamente, pasando del 1,3% de los hogares en 2018 al 1% en 2021.

En el espacio de la exclusión severa el porcentaje de hogares con todas las personas activas en desempleo ha aumentado cuatro veces más que en la población en general en el mismo periodo, pasando de un 49,2% en 2018 a un 61% en 2021. Además, los hogares en exclusión severa tienen mayores dificultades para salir de la situación de desempleo, ya que la proporción de hogares con persona sustentadora principal en paro de larga duración ha crecido en 2,4 puntos porcentuales desde 2018, pasando del 33% al 35,4% de 2021.

(1) Se incluye como oficios de exclusión la venta a domicilio, venta ambulante de apoyo, venta ambulante marginal, empleadas del hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales temporeros, recogedores de cartón y otros residuos, reparto de propaganda y mendicidad.

TABLA 5. Porcentaje de población y hogares afectados por los indicadores de exclusión del empleo (%)

	Total España				Exclusión total		Exclusión severa	
	Personas		Hogares		Hogares		Hogares	
	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021
Sustentadora principal en desempleo ≥ 1 año	3,4	4,6	2,8	4,3	17,1	20,7	33,0	35,4
Sustentadora principal oficio exclusión	1,2	1,5.	1,1	1,1	3,3	2,5	3,7	2,4
Sustentadora principal empleo irregular (sin contrato ni cobertura Seguridad Social)	1,1	1,0	1,3	1,0	5,5	3,8	5,3	5,1
Alguien en desempleo ≥ 1 año y sin título profesional o sin formación último año	8,1	9,8	5,8	7,4	27,7	30,0	43,0	42,5
Todas las personas activas en desempleo	6,3	11,1	5,9	10,3	32,4	44,9	49,2	61,0
SP inestabilidad laboral grave (≥3 contratos ó ≥3 empresas ó ≥3 meses en desempleo)	4,9	11,1	4,8	10,3	18,4	25,1	22,5	26,9

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

2.2.2. El consumo

En 2021 hay más población excluida del consumo. La pobreza severa ha aumentado 3,2 puntos porcentuales, es decir, los hogares situados bajo el umbral del 40% de la renta familiar mediana equivalente en el periodo analizado era del 8,1% en 2018 y ha pasado al 11,3% en 2021 **(2)**. También ha crecido el número de hogares en el que ninguno de

(2) Téngase en cuenta que para el cálculo del indicadore de pobreza severa, el umbral de ingresos utilizado en la Encuesta EINSFOESSA difiere de la establecida por el Instituto Nacional de Estadísticas en la Encuesta de Condiciones de Vida. En el sistema de indicadores de exclusión utilizado, el umbral de pobreza es anclado al obtenido en la Encuesta EINSFOESSA de 2018 aplicando el factor de correc-

los integrantes está ocupado, es pensionista o recibe prestaciones sociales de manera periódica, en 2021 el 8,1% de los hogares españoles se encuentra en esta situación, lo que ha supuesto un aumento de 2 puntos porcentuales comparado con 2018. Dicho de otra manera, en España los hogares que se encuentran en esta situación han crecido un 35%, son 1.530.00 casi 400.000 más que hace tres años.

TABLA 6. Porcentaje de población y hogares afectados por los indicadores de exclusión del consumo (%)

	Total España				Exclusión total		Exclusión severa	
	Personas		Hogares		Hogares		Hogares	
	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021
Nadie ocupado, pensionista o prestaciones sociales periódicas	4,5	6,9	6,1	8,1	19,7	24,3	26,4	34,1
Pobreza severa (Ingresos <40% de la renta familiar mediana equivalente anclado en 2018)	9,5	12,8	8,1	11,3	45,8	44,4	66,7	61,4
Sin algún equipamiento doméstico considerado básico por el 95% de la población	1,5	2,6	1,7	2,7	6,7	7,8	8,8	9,6
Acumulación de deudas (retrasos en pagos de suministros, vivienda, administración o préstamos, y no podrán ponerse al día)	4,8	5,8	3,7	4,7	21,5	21,8	38,5	32,6

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

ción de la inflación hasta el 2020. No obstante, la Encuesta EINSFOESSA 2021 recoge de manera exhaustiva los ingresos de los hogares entrevistados, y por lo tanto permite calcular a cualquier persona investigadora el umbra requerido en cada análisis.

En 2021, el 44,4% de los hogares en exclusión social se encuentra en una situación de pobreza severa, lo cual supone una ligera reducción si lo comparamos con 2018, momento en el que la pobreza severa **(3)** afectaba al 45,8% de estos hogares. Atendiendo a los hogares en exclusión severa, en 2021 el 61,4% se encuentra en situación de pobreza severa lo que supone una reducción de 5,3 puntos porcentuales con respecto a 2018. Se reduce también el número de hogares excluidos con acumulación de deuda, especialmente en la exclusión severa pasando de afectar al 38,5% de ellos en 2018 al 32,6% en 2021, lo cual lleva a pensar que las medidas de contención social de la pandemia han frenado en muchos casos situaciones de extrema vulnerabilidad económica, ya que de lo contrario cabría esperar un crecimiento de la proporción de hogares en exclusión severa con deudas acumuladas. Sea como fuere, el volumen de hogares excluidos severamente con acumulación de deudas ha aumentado en estos años, sencillamente porque el conjunto de la exclusión severa también lo ha hecho. Así, mientras que el 38,5% de la exclusión severa en 2018 con acumulación de deudas suponían estimativamente 452.300 hogares, el 32,6% de 2021 son 661.600, es decir, un 46% de incremento relativo.

Ha aumentado significativamente el número de hogares en los que nadie está ocupado, es pensionista o recibe prestaciones sociales periódicas; en la totalidad de hogares en exclusión, ha aumentado 4,6 puntos porcentuales alcanzando al 24,3%, y en los hogares en exclusión social severa ha aumentado 7,7 puntos afectando en 2021 al 34,1%. El crecimiento de este indicador en los hogares excluidos es más intenso que el producido en el de pobreza, lo que lleva a pensar que la pobreza económica ha sido en parte frenada por medidas puntuales y circunscrita al momento COVID-19, que a la larga no ofrecerá una solución de cohesión integral.

2.2.3. La participación política

En relación con los procesos de participación política, se observa un mayor distanciamiento de la ciudadanía con de las instituciones políticas. Así, el número de hogares en los que alguien no tiene derecho a voto o a ser elegido en elecciones ha aumentado del 5,6% al 6,9%. También aumenta, aunque en menor medida, la desafección para influir en decisiones colectivas, pasando del 5,9% en 2018 al 6,4% en 2021.

(3) Téngase en cuenta que la pobreza se refiere exclusivamente a los ingresos, y la exclusión social se refiere a un proceso multidimensional y poliédrico, tal y como se trata en este informe.

TABLA 7. Porcentaje de población y hogares afectados por los indicadores de exclusión de la participación política (%)

	Total España				Exclusión total		Exclusión severa	
	Personas		Hogares		Hogares		Hogares	
	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021
Alguien sin derecho a voto o ser elegido en elecciones	7,6	8,7	5,6	6,9	19,3	20,3	26,2	23,9
Alguien sin capacidad efectiva de ser considerado y de influir en el proceso de toma de decisiones colectivas: no participan en las elecciones por falta de interés y no son miembros de ninguna entidad ciudadana	6,1	6,5	5,9	6,4	13,5	14,4	16,6	17,6

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

En sentido contrario, en los hogares en exclusión severa disminuye en 2,3 puntos porcentuales el número de personas sin derecho a votar o a ser elegido en elecciones. Sin embargo, esta privación de derechos políticos sigue siendo mucho mayor en los hogares en exclusión severa llegando a cuadruplicar la cifra de la población general.

Por su parte, la desafección política se mantiene en los hogares en exclusión severa y no se observa variación importante con respecto al 2018, tan solo un punto, pasando del 16,6% al 17,6%. No obstante, el porcentaje de hogares en exclusión en los que alguien tiene desafección para influir en decisiones colectivas duplica a la media de la población en general, situándose en el 14,4%.

2.2.4. La educación

El acceso a la educación ha ido ampliándose progresivamente a lo largo de las últimas décadas y, en consecuencia, en 2021 el número de personas de 65 años que habían ido menos de 5 años a la escuela es un 15% menor que en 2018. Por el contrario, se observa un leve aumento de la desescolarización en los últimos años entre personas que tienen entre 3 y 15 años. En 2021, la cifra de personas entre 3 y 15 años no escolarizadas se sitúa en el 1,2% de los hogares, 0,8 puntos más que el 2018.

Si nos centramos en los hogares excluidos, las cifras se han mantenido similares tanto en el nivel de escolarización como en el número de personas de entre 16 y 65 años que tienen estudios de primaria o menos. Estas cifras siguen siendo muy altas si se comparan con la población en general. Así, en 2021, en el 2,4% de los hogares en

TABLA 8. Porcentaje de población y hogares afectados por los indicadores de exclusión de la educación (%)

	Total España				Exclusión total		Exclusión severa	
	Personas		Hogares		Hogares		Hogares	
	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021
Alguien 3-15 no escolarizado	0,8	1,8	0,5	1,2	1,7	2,4	2,0	2,6
Todas 16-62/65 años con estudios primaria o menos (62 para 2018; 65 para 2021)	6,3	7,0	5,8	6,9	17,5	18,9	24,0	23,8
Alguien con más de 62/65 han ido menos de 5 años escuela (62 para 2018; 65 para 2021)	7,0	5,8	7,9	6,7	7,2	5,2	4,8	5,0

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

exclusión se encontraba alguien entre 3 y 15 años sin escolarizar, el doble que en la población en general, y en el 18,9% de los hogares todas las personas de entre 16 y 65 años tienen estudios de primaria o menos, el cuádruple que en la población total.

2.2.5. La vivienda

Los datos relativos al acceso a la vivienda evidencian un grave deterioro. La única cifra que indica un saldo positivo es la reducción en el número de familias que viven en infraviviendas, la cual, actualmente, se sitúa en el 0,1% de los hogares, lo que supone una reducción en los últimos años de 0,2 puntos porcentuales. En contrapartida, se duplica el número de hogares en viviendas insalubres, pasando del 3,4% en 2018 al 8,2% en 2021 (3,2% y 7,2% respectivamente para el conjunto de la población), así como el número de hogares que se encuentran en entornos muy degradados, situándose en 2021 en el 1,8%. Aumenta significativamente el hacinamiento grave en los hogares, concretamente 2,1 puntos porcentuales más que en 2018. Por otro lado, se mantiene el porcentaje de hogares con alguna persona con movilidad reducida y que encuentra barreras arquitectónicas en su vivienda, lo que indica que no se ha avanzado lo suficiente en este sentido.

El gasto en vivienda supone un gran esfuerzo para muchos hogares: en 2021 el 14,2% de los hogares se sitúa por debajo del umbral de la pobreza severa del 40% de la mediana al descontar de sus ingresos los gastos de vivienda. Esta cifra ha aumentado 3,1 puntos porcentuales con respecto al 2018.

TABLA 9. Porcentaje de población y hogares afectados por los indicadores de exclusión de la vivienda (%)

	Total España				Exclusión total		Exclusión severa	
	Personas		Hogares		Hogares		Hogares	
	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021
Infravivienda (chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar)	0,3	0,1	0,3	0,1	1,1	0,5	2,2	0,5
Deficiencias graves en la construcción de la vivienda	2,0	1,9	1,9	1,8	5,3	6,2	7,6	7,5
Insalubridad en la vivienda (humedades, suciedad y olores)	3,4	8,2	3,2	7,2	12,2	18,4	17,2	22,1
Hacinamiento grave (<15 m² por persona en la vivienda)	5,1	8,7	2,5	4,6	12,3	15,3	18,7	19,2
Tenencia en precario de la vivienda (facilitada gratuitamente o realquilada)	3,9	4,8	3,7	4,3	16,3	15,4	26,3	23,1
Entorno muy degradado	0,8	2,1	0,8	1,8	2,8	5,8	3,9	7,4
Alguien con movilidad reducida y barreras arquitectónicas	2,0	2,5	2,2	2,2	6,6	5,2	8,5	5,0
Gasto excesivo de vivienda (ingresos – gastos vivienda < umbral pobreza severa del 40%)	12,4	16,8	11,1	14,2	49,4	48,0	61,5	58,3

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

Atendiendo concretamente a la situación de los hogares en exclusión, se observa un empeoramiento en 2021 en la situación de la vivienda en casi todos los aspectos, salvo en la infravivienda (18,4%), tenencia en precario (15,4%), barreras arquitectónicas (5,2%) y gasto excesivo en vivienda (48%), con descensos de 1 punto porcentual aproximadamente en cada uno. Los aspectos de vivienda que crecen en la exclusión son la insalubridad de la vivienda afectada por el 18,4% de los hogares excluidos (6,3 puntos más que en 2018), el hacinamiento grave con un 15,3% (3,1 puntos más), el entorno muy degradado con un 5,8% (3 puntos más) y las deficiencias en la construcción con un 6,2% (0,9 puntos más).

En cuanto a las personas en exclusión severa, los aspectos de la vivienda que crecen durante estos años son insalubridad con un 22,1% en 2021 (son 4,9 puntos más que en 2018), entorno degradado con un 7,4% (3,9 puntos más). Se mantienen en cifras parecidas las deficiencias graves en la construcción con un 7,5%, y el hacinamiento grave con un 19,2%. Por su parte se observan descensos en barreas arquitectónicas con un 5% (3,5 puntos menos), gasto excesivo en vivienda con un 58,3% (3,2 puntos menos) y tenencia en precario con un 23,1% (3,2 puntos menos).

2.2.6. La salud

El estado de salud de los hogares en España en 2021 ha empeorado con respecto a 2018. El número de hogares afectados por alguno de los indicadores de salud ha aumentado 2,4 puntos porcentuales, pasando del 18,2% en 2018 al 20,6 % en 2021. Sin embargo, atendiendo a los indicadores de manera desagregada, se constata que este empeoramiento se ha concentrado en los hogares con pobreza moderada que no puede pagar algún gasto sanitario, que han aumentado del 7,5% en 2018 al 13,1% en 2021. El resto de los indicadores se han mantenido sin grandes variaciones con respecto a 2018.

TABLA 10. Porcentaje de población y hogares afectados por los indicadores de exclusión en el ámbito de la salud (%)

	Total España				Exclusión total		Exclusión severa	
	Personas		Hogares		Hogares		Hogares	
	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021
Alguien sin cobertura sanitaria	0,8	0,7	0,6	0,8	1,4	1,3	2,2	1,5
Han pasado hambre con frecuencia en los últimos diez años o la están pasando ahora	2,6	2,8	2,2	2,6	13,0	12,1	23,3	19,3
Todas las personas adultas con situaciones de salud que les genera limitaciones para las actividades de la vida diaria	2,5	2,6	4,6	4,3	6,8	4,8	7,2	4,5
Alguna persona adulta dependiente necesita cuidados para las actividades de la vida diaria y no los tiene	0,9	1,2	1,0	1,2	2,3	2,7	2,3	3,9
Alguien enfermo grave o crónico sin asistencia médica para esa enfermedad en un año	2,1	2,2	2,1	2,2	2,7	3,2	2,0	2,5
Personas en pobreza moderada que no puede pagar gasto sanitario (medicinas o prótesis, seguir tratamientos o dietas)	8,8	14,9	7,5	13,1	38,7	48,4	58,1	66,8

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

El estado de salud en los hogares en exclusión social también ha empeorado en los últimos años y en 2021 el 50,8% de los hogares en exclusión social está afectado por alguno de los indicadores de salud, cifra que aumenta significativamente en los hogares en exclusión severa, llegando a afectar al 69,2%.

A pesar del saldo negativo, cabe mencionar algunas variaciones positivas, como el aumento de la cobertura sanitaria: en 2021 se ha reducido el número de hogares en exclusión severa excluidos del sistema sanitario, situándose en el 1,5% (0,7 puntos menos). También se ha reducido el número de hogares que han pasado hambre en los últimos 10 años o lo están pasando ahora en 4 puntos porcentuales para llegar al 19,3%. Sin embargo, sigue siendo una cifra muy alta comparada con la población en general: los hogares en exclusión social severa se ven 9 veces más afectados por el hambre que la población total (19,3% frente al 2,5% de los hogares de la población total).

A pesar del mayor acceso al sistema sanitario, muchas de las necesidades médicas o de cuidados de los hogares en exclusión severa no han sido cubiertas. Así, en 2021 han aumentado los hogares en exclusión social severa con enfermos graves o crónicos que no reciben asistencia del 2% en 2018 al 2,5% y ha aumentado en 1,6 puntos la proporción de hogares en exclusión severa que tienen alguna persona adulta dependiente con necesidad de recibir cuidados pero que no los tiene, llegando a alcanzar el 3,9%.

Sin duda, el indicador que más variación ha experimentado ha sido el de los hogares afectados por la pobreza moderada que no puede pagar gasto sanitario, el cual se ha incrementado en 8,7 puntos porcentuales. En 2021 el 66,8% de los hogares en exclusión social severa no pueden comprar medicinas, prótesis, seguir tratamientos o dietas.

2.2.7. Conflicto social

En términos generales, se observa un aumento de las situaciones de conflicto social en los hogares, el número de hogares afectados por alguno de los indicadores relativos al conflicto social ha aumentado del 6,3% en 2018 al 9,9% en 2021. Las principales variaciones se han manifestado en el aumento del número de hogares que admite tener malas relaciones entre los miembros del hogar, el cual se ha multiplicado por tres con respecto a 2018, pasando del 0,6% al 1,8% en 2021. De igual manera, se han duplicado los hogares en los que menores de 18 años han sido o van a ser madre o padre en comparación con los últimos diez años; en 2021 este indicador afecta al 1,6% de los hogares.

Atendiendo a la situación en los hogares de exclusión severa, se observa también un aumento del conflicto social: en 2018 el 21,1% de los hogares en exclusión severa estaban afectados por algún indicador relativo al conflicto social y en 2021 esta cifra ha aumentado al 24%.

TABLA 11. Porcentaje de población y hogares afectados por los indicadores de conflicto social (%)

	Total España				Exclusión total		Exclusión severa	
	Personas		Hogares		Hogares		Hogares	
	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021
Alguien han sufrido/sufren malos tratos físicos o psicológicos últimos diez años	2,4	3,7	2,4	3,5	7,8	9,7	9,3	10,9
Malas relaciones entre los miembros del hogar	0,6	1,8	0,5	1,5	1,4	2,2	1,8	2,1
Alguien con problemas de adicciones al alcohol, otras drogas o juego en los últimos diez años	2,0	2,5	2,2	2,2	6,6	5,6	9,1	6,4
Alguien ha sido o está a punto de ser madre o padre con menos de 18 años en los últimos diez años	0,8	2,4	0,6	1,6	2,9	5,4	2,9	6,2
Alguien tiene o ha tenido antecedentes penales en los últimos diez años	0,7	1,2	0,6	1,1	3,1	4,0	3,6	5,3

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

Al contrario que en la población en general, las relaciones entre los miembros del hogar no han empeorado durante el periodo analizado y se ha mantenido en el 2,1% de los hogares en exclusión severa; el número de hogares en los que alguien tiene problemas de adicción han disminuido ligeramente situándose en 2021 en el 6,4% de los hogares en exclusión severa, cifra que triplica a la población en general. En contrapartida, han aumentado en 1,6 puntos porcentuales los malos tratos físicos o psicológicos hasta llegar a afectar a uno de cada diez hogares en exclusión severa. Ha aumentado también el número de hogares en los que alguien tiene o ha tenido antecedentes penales en los últimos diez años, afectando en 2021 al 5,3% de los hogares en exclusión severa.

2.2.8. Aislamiento social

De acuerdo con los datos que arroja la Encuesta EINSFOESSA 2021, el aislamiento social ha seguido una tendencia muy similar a la de 2018 y no se observan cambios significativos que apunten a un mayor aislamiento. El 6,1% de los hogares en 2018 y el 6,3% de los hogares en 2021 está afectado por alguno de los indicadores de aislamiento social. En contra de lo que cabía esperar, las consecuencias del confinamiento provocado por la pandemia de la COVID-19 no han incidido significativamente en un mayor aislamiento social de los hogares.

TABLA 12. Porcentaje de población y hogares afectados por los indicadores de aislamiento social (%)

	Total España				Exclusión total		Exclusión severa	
	Personas		Hogares		Hogares		Hogares	
	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021
Sin relaciones y sin apoyos para situaciones de enfermedad o dificultades	2,2	2,2	5,4	5,4	5,6	5,1	5,1	5,2
Malas relaciones con la vecindad del barrio	0,4	0,5	0,5	0,6	0,4	1,3	0,4	1,4
Alguien institucionalizado último año (hospitales y pisos psiquiátricos, centros de drogodependencias, de menores, penitenciarios, para transeúntes o mujeres)	0,2	0,3	0,2	0,3	0,8	0,9	0,8	1,4

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

La situación de los hogares en exclusión severa muestra signos de mayor aislamiento social en todos los niveles, experimentando un cambio en las malas relaciones con la vecindad que ha pasado de ser el 0,4% al 1,4%. Por su parte, el 5,2% de las personas en exclusión severa no tienen relaciones ni apoyos para situaciones de enfermedad o dificultades y el 1,4% tiene a alguna persona del hogar en instituciones.

3. ¿Quiénes están en exclusión?

En este apartado se describen las características sociales y demográficas de los grupos de población más afectados por los procesos de exclusión social a partir de variables como el sexo, la edad, la nacionalidad, la etnia o el tamaño de la población en la que habitan.

3.1. Incidencia en la población

En primer lugar, en relación con el sexo, los datos muestran que los procesos de exclusión social afectan de diferente manera a mujeres y hombres, siendo las mujeres quienes se ven afectadas en mayor medida. Así, en los grupos de población plenamente integrados, se constata una incidencia similar entre sexos que se desdibuja a medida que se intensifican los procesos de exclusión social. Concretamente, se observa un cambio

muy determinante entre los grupos de población integrados de manera precaria y los que están en exclusión moderada. En el primer caso, en el segmento de población integrado de manera precaria se encuentran el 33,9% de los varones y e 34,8% de las mujeres, y en el segundo (exclusión moderada) los datos son del 10,2% y el 11,1%. En el grupo de población en situación de exclusión severa la incidencia es prácticamente idéntica en ambos géneros (12,8% y 12,7% respectivamente).

Atendiendo a la variable edad, los datos reflejan una mayor concentración de los procesos de exclusión social entre los grupos de población que tienen menos de 65 años. Concretamente, las personas más afectadas por la exclusión social son menores de 18 años. En el periodo analizado, este grupo ha sufrido una intensificación de los procesos de exclusión muy drástica y el número de menores de edad en integración plena ha caído 10,6 puntos, mientras que el número de menores de edad en exclusión severa ha aumentado 6,9 puntos. La intensificación de la exclusión en los últimos años también ha afectado mucho al segmento de población de 30 a 44 años, aunque en este caso ha sido más progresiva. El número de personas en integración plena ha caído 14,2 puntos porcentuales a la vez que la integración precaria ha crecido 8,3 puntos.

En cuanto al descenso de la integración plena, según la nacionalidad, el grupo más afectado han sido las personas pertenecientes a la UE-15. Si comparamos los datos de 2018 y de 2021, el número de personas pertenecientes a la UE-15 que se encuentra en integración plena ha caído 10,1 puntos porcentuales y 6,2 puntos en integración precaria, mientras que el número de personas en exclusión social severa ha aumentado 14,9 puntos. En segundo lugar, se encuentra la población española en la que el número de personas en integración plena ha disminuido en 8,2 puntos porcentuales, a la vez que ha crecido la integración precaria (3,6 puntos) y la exclusión severa (3,8 puntos).

Respecto a la incidencia de la exclusión social según la etnia, los datos determinan que la intensificación de la exclusión social en los últimos años se ha concentrado especialmente en la población gitana: el número de personas gitanas integradas de manera precaria ha disminuido en 10,7 puntos porcentuales, mientras que el número de personas en situación de exclusión social severa ha aumentado en 10,9 puntos.

Por último, según el tamaño del municipio, el grupo más afectado ha sido el de las personas que viven en municipios de 50.000 a 100.000 habitantes. En este tamaño de hábitat, el número de personas plenamente integradas ha disminuido en un 14,5%, mientras que el número de personas en exclusión severa ha aumentado un 9,7%.

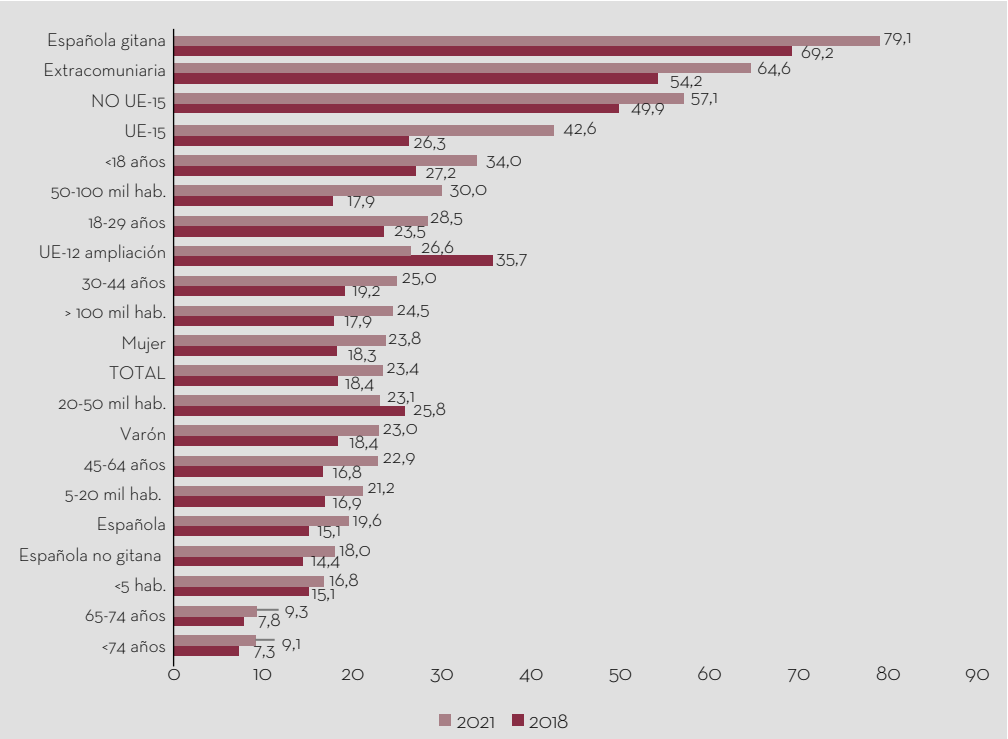
TABLA 13. Tasa de incidencia (%) de la integración y exclusión en la población de España, por diversas variables

	Integración plena		Integración precaria		Exclusión moderada		Exclusión severa	
	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021
Total	50,6	42,2	31,1	34,4	9,7	10,7	8,6	12,7
Género								
Varón	51,8	43,1	29,8	33,9	9,6	10,2	8,8	12,8
Mujer	49,4	41,4	32,3	34,8	9,8	11,1	8,5	12,7
Edad								
<18	48,2	37,9	24,7	28,1	12,1	11,9	15,1	22,0
18-29	47,3	37,7	29,3	33,7	13,2	14,4	10,2	14,2
30-44	55,5	41,3	25,4	33,7	9,8	12,1	9,3	12,9
45-64	52,4	45,7	30,8	31,4	9,1	10,6	7,6	12,3
65-74	53,0	48,9	39,2	41,8	5,7	6,1	2,1	3,2
≥75	39,5	41,0	53,2	49,9	5,8	5,4	1,6	3,7
Nacionalidad								
Española	53,9	45,7	31,1	34,7	8,4	9,2	6,6	10,4
UE-15	43,0	32,9	30,7	24,5	19,0	20,4	7,3	22,2
UE-12 ampliación	43,5	40,9	20,8	32,5	22,9	8,7	12,9	17,9
Extracomunitaria	11,5	3,5	34,3	31,9	21,1	26,9	33,1	37,7
Etnia								
Española no gitana	54,4	46,7	31,2	35,3	8,4	9,1	6,1	9,0
Española gitana	6,5	7,3	24,3	13,6	16,5	15,5	52,7	63,6
No UE-15	18,9	10,8	31,2	32,0	21,5	23,3	28,4	33,8
Hábitat (miles habitantes)								
>100	52,1	42,3	29,9	33,2	8,9	11,7	9,0	12,8
50-100	51,6	37,1	30,6	32,8	8,3	10,8	9,5	19,2
20-50	42,1	41,4	32,1	35,5	16,5	10,3	9,4	12,8
5-20	50,2	41,0	32,9	37,9	9,0	10,7	7,9	10,4
<5	53,6	51,9	31,3	31,3	8,2	6,7	6,9	10,1

Los procesos de exclusión social se intensifican exponencialmente en los grupos de población afectados por las variables anteriormente mencionadas. Si comparamos la incidencia de estas variables en 2018 y en 2021, observamos que la gran mayoría han aumentado proporcionalmente, salvo algunas variables como el hábitat o la nacionalidad. La incidencia de la exclusión de la variable hábitat en municipios de 50.000 a 100.000 habitantes ha aumentado un 13,9%, mientras que la incidencia de la variable

nacionalidad UE-12 ampliación ha disminuido en un 9,1%.

TABLA 14. Tasa de exclusión de la población (%) por diversas variables



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

3.2. Incidencia de la exclusión social en distintos grupos sociales

A través de variables como el sexo, la edad y el nivel de educación de la persona principal sustentadora, la nacionalidad o la etnia de las familias, entre otras, ha sido posible caracterizar a los hogares en exclusión social. A continuación, se presentan los principales hallazgos.

Los procesos de exclusión social se han extendido en mayor medida en los hogares en los que la persona sustentadora principal es una mujer. Así, en 2021, estos hogares se han visto doblemente afectados por los procesos de exclusión social (7,8%), en comparación con los hogares en los que la persona sustentadora principal es un hombre (3,1%).

La exclusión social ha afectado en mayor medida a los hogares en los que la principal persona sustentadora es una persona joven menor de 29 años. De hecho, se encuentra en exclusión social el 33,5% de los hogares sustentados por una persona menor de 29 años, lo que supone un aumento de 4,8 puntos porcentuales con respecto a 2018. Aunque los datos apunten con claridad a una intensificación de la exclusión inversamente proporcional a la edad, ya que el siguiente grupo de edad más afectado por la intensificación de los procesos de exclusión social han sido aquellos en los que la persona sustentadora tiene entre 45 y 64 años (8 puntos porcentuales más que en 2018). Se percibe una tendencia creciente de la exclusión a medida que la edad de la persona sustentadora principal desciende.

En cuanto al nivel de estudios de la persona sustentadora, los datos son rotundos: los hogares en los que la principal persona sustentadora no sabe ni leer ni escribir se han visto exponencialmente más afectados que el resto, el 45,9% de los hogares en exclusión están sustentados por una persona que no sabe ni leer ni escribir. En 2018 esta cifra se situaba en el 25,9%. Esta incidencia de la exclusión social ha sido 17,8 puntos porcentuales mayor que en aquellos hogares en los que la persona sustentadora principal tiene, al menos, un nivel inferior de estudios.

TABLA 15. Tasa de incidencia de la exclusión social en hogares según el perfil sociodemográfico de la persona sustentadora principal (%)

	Exclusión severa		Total exclusión	
	2018	2021	2018	2021
Total hogares España	6,9	10,7	16,0	20,8
Sexo				
Varón	6,5	9,4	15,1	18,2
Mujer	7,6	13,1	17,8	25,6
Edad				
Menos de 29 años	8,9	15,3	28,7	33,5
De 30 a 44 años	9,7	14,0	20,2	25,5
De 45 a 64 años	8,3	14,0	17,1	25,1
Más de 65 años	2,0	3,1	7,8	9,3
Nivel de estudios				
Inferior a Graduado Escolar o ESO	10,8	16,1	22,2	28,9
Graduado Escolar o en ESO, Bachiller elemental	9,9	14,8	19,8	26,3
BUP, FPI, FPII, Bachiller LOGSE, o superior	4,4	7,8	13,9	17,1
Diplomado, licenciado o superior	1,9	4,2	7,0	10,8

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

El tamaño de la familia también determina la intensificación de los procesos de exclusión social en los hogares. De hecho, los hogares más afectados por estos procesos están compuestos por cinco y más miembros con un 45,6% de hogares en exclusión. En relación con la composición de las familias, los hogares monoparentales tienen una incidencia de la exclusión del 37,3% lo que supone un aumento de 8,1 puntos porcentuales en comparación a 2018, y los hogares con personas con limitaciones se han visto el doble de afectados por la exclusión social que la media de hogares españoles.

TABLA 16. Tasa de incidencia de la exclusión social en hogares según la composición de familiar de los hogares (%)

	Exclusión severa		Total exclusión	
	2018	2021	2018	2021
Total hogares España	6,9	10,7	16,0	20,8
Tamaño de la familia				
Persona sola	5,5	10,9	15,6	21,6
De 2 a 4 miembros	5,8	8,6	13,9	17,9
5 y más miembros	24,5	29,6	40,7	45,6
Tipo de núcleo familiar				
Sin núcleo	5,6	11,0	16,1	22,5
Mononuclear	6,9	10,0	15,2	19,6
Polinuclear	19,8	21,3	37,5	33,5
Tipo de hogar				
Hogar monoparental	14,7	19,3	29,2	37,3
Hay alguna persona con limitaciones de salud graves o menos graves	9,8	17,8	22,2	31,4
Hay alguna persona anciana de 65 años o más	2,1	4,0	8,1	10,4
Hay alguna persona menor de 18 años	11,8	18,1	23,1	29,7
Hay alguna persona joven entre 18 y 24 años	11,2	13,3	24,4	27,7
Hay alguna persona ocupada	4,2	5,0	12,2	13,7
Hay alguna persona en paro	29,1	37,7	52,9	61,5

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

La nacionalidad y la etnia son los factores más determinantes en la incidencia de la exclusión social. En cuanto a la nacionalidad, el 50,3% de los hogares con extranjeros están en situación de exclusión social en 2021, es decir, la exclusión social en estos hogares es casi tres veces mayor que en los hogares españoles.

No obstante, resulta todavía más determinante la incidencia de la etnia en la intensificación de la exclusión social, en 2021, el 70,5% de los hogares gitanos se encuentra en exclusión social, cifra que triplica la de los hogares españoles.

TABLA 17. Tasa de incidencia de la exclusión social en hogares según la nacionalidad y etnia (%)

	Exclusión severa		Total exclusión	
	2018	2021	2018	2021
Total hogares España	6,90	10,70	16,0	20,8
Grupo de nacionalidad				
Española	5,2	8,8	13,2	17,6
Extranjera	22,3	27,7	41,9	50,3
Etnia				
Española y UE-15	4,8	8,1	12,8	17,0
Gitana	45,3	54,3	66,9	70,5
Extranjera Incluidos UE-12	24,7	30,0	45,3	52,0

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

Por último, respecto a la influencia del entorno en el aumento de la exclusión social, si comparamos los datos de 2018 y 2021, resulta llamativa la intensificación de los procesos de exclusión social entre los hogares que se encuentran en municipios de entre 50.000 y 100.000 habitantes, que ha aumentado 11,7 puntos porcentuales.

TABLA 18. Tasa de incidencia de la exclusión social en hogares según el tipo de entorno

	Exclusión severa		Total exclusión	
	2018	2021	2018	2021
Total hogares España	6,9	10,70	16,0	20,8
Tamaño del municipio				
Más de 100.000 hab.	6,8	10,1	16,1	21,2
Entre 50.000 y 100.000	6,9	15,9	15,0	26,6
Entre 20.000 y 50.000	8,4	10,6	20,3	20,2
Entre 5.000 y 20.000	6,7	9,7	15,3	19,6
5,00 menos de 5.000	5,8	10,0	13,6	16,9
Tipo de barrio				
Barrio en buenas condiciones	5,9	9,3	14,6	18,6
Barrio degradado, marginal	22,2	25,0	38,8	42,9

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

3.3. El perfil de la exclusión

En este apartado se profundiza, aplicando un modelo de regresión logística, en la influencia que determinadas circunstancias o condiciones tienen para determinar la afectación de los procesos de exclusión en ciertos hogares, así como la intensificación de esta afectación. Este análisis permite identificar aquellas condiciones que han supuesto un factor de riesgo frente a la exclusión social comparando la intensificación de estos factores en 2018 y 2021.

Se ha partido de un modelo de 25 variables dicotómicas (cumple o no cumple la condición), a partir del cual se la realizado un análisis de odds ratio individuales con las variables pertenece o no a la exclusión, así como pertenece o no a la exclusión severa, para los años 2018 y 2021. Solo las variables que obtuvieron un p-valor inferior a 0,001 y una odds ratio superior a 1 ha formado parte del modelo de regresión logística. Cuando los valores de p-valores se encuentran por debajo de 0,001 puede considerarse que la variable asociada es estadísticamente significativa y, por ende, puede ser introducida en el modelo de regresión logística. Por otro lado, la odd ratio nos aporta información sobre la incidencia de la variable asociada, si su valor es superior a 1 la variable analizada supone un factor de riesgo ante la exclusión social.

Las variables finalmente no incluidas en el modelo de regresión logística por no cumplir con sendos criterios han sido estos:

- Sustentador principal varón.
- Sustentador principal con 65 y más años.
- Sustentador principal con estudios superiores a la Educación Secundaria Obligatoria.
- Tamaño hogar de cuatro o menos.
- Al menos una persona mayor de 65 años en el hogar.
- Hogar sin núcleo familiar.
- Hogar con un núcleo familiar.
- Todas las personas del hogar tienen nacionalidad de la UE-15 (España incluida).
- Bario en buenas condiciones.

Los resultados del modelo de regresión logística se presentan en esta tabla.

TABLA 19. Odds ratio regresión logística binaria. Todas p-valor<0,001

	Exclusión		Exclusión severa	
	2021	2018	2021	2018
Odds ratio				
Sustentadora principal mujer	1,37	1,10	1,39	1,22
Sustentadora principal hasta 29 años	6,17	8,56	4,20	6,86
Sustentadora principal 30-44 años	3,67	4,31	3,61	5,71
Sustentadora principal 45-64 años	3,69	2,82	4,18	3,57
Sustentadora principal Estudios menores a ESO	4,30	5,13	3,96	5,68
Sustentadora principal estudios de ESO	2,25	2,43	2,45	3,59
Tamaño hogar cinco y más personas	2,22	2,39	2,01	2,66
Hogar con algún menor (hasta 17 años)	1,55	1,79	2,31	2,03
Hogar con algún joven (18-24 años)	--	--	--	1,25
Hogar con núcleo monomarental	2,63	2,46	1,67	2,60
Hogar sin núcleo familiar	3,82	2,04	4,28	1,96
Hogar con alguna persona desempleada	16,37	8,87	14,86	7,50
Hogar con alguna persona con discapacidad	2,26	2,13	2,33	2,09
Hogar de etnia gitana	3,61	4,33	3,78	4,82
Hogar con alguien no UE-15	4,26	3,74	3,23	3,23
Barrio degradado	2,80	2,80	2,02	3,60
Robustez modelos				
R cuadrado de Cox y Snell	0,324	0,222	0,233	0,165
R cuadrado de Nagelkerke	0,505	0,361	0,47	0,372
Predicción no exclusión (%)	94,5	95,8	97,4	98,4
Predicción exclusión (%)	56,4	36,2	41,9	23,4
Predicción total (%)	86,6	84,9	91,4	91,9

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

Los resultados de la regresión logística muestran que el género de la persona sustentadora principal del hogar es un factor que influye en la afectación de los procesos de exclusión social. Así, el hecho de que la mujer sea la sustentadora principal ha supuesto un factor de riesgo, aunque de baja intensidad, para que los hogares se vean afectados por la exclusión social. La edad de la persona sustentadora principal del hogar también determina la mayor o menor incidencia de los procesos de exclusión social. En este sentido, los hogares sustentados por personas sustentadores menores de 30 años son las que mayor riesgo de exclusión acumulan, convirtiéndose esta cuestión como algo bastante estructural de la sociedad española. Por su parte, el nivel de estudios de la

persona sustentadora es un factor que influye decisivamente en la exclusión social de los hogares. A medida que aumenta el nivel de estudios de la persona sustentadora, disminuye progresivamente el riesgo de que el hogar se vea afectado por la exclusión social.

En cuanto la composición de los hogares, tamaños altos, hogar con núcleo monomarental y composición polinuclear indican mayor propensión a la exclusión social. Asimismo, el entorno del hogar, concretamente el estado del barrio también indica la incidencia de la exclusión social, siendo la pertenencia a un barrio degradado un factor de riesgo que impacta en la probabilidad de que un hogar sea afectado por la exclusión social.

Pero sin duda, los factores más determinantes en la incidencia de la exclusión social vienen dados por la nacionalidad, la etnia y situaciones de desempleo en los hogares. Así, mientras pertenecer a España o la UE-15 supone un factor de protección frente a la exclusión social, no pertenecer a la UE-15 o ser de etnia gitana supone un factor de riesgo alto. Por su parte, tener desempleados en el hogar aumenta considerablemente la probabilidad de caer en exclusión social, particularmente en el segmento severo.

En definitiva, el análisis de regresión logística indica que en primer lugar, la variable decisiva que explica buena parte del modelo multivariante tiene que ver con las situaciones de desempleo en los hogares. Según las odd ratio, la probabilidad de que un hogar caiga en exclusión cuando tiene alguna persona en desempleo es 16,4 veces superior respecto al grupo de hogares que no tienen situaciones de desempleo, 14,9 más de estar en exclusión severa.

En segundo lugar, los hogares sustentados por jóvenes es el segundo elemento más incluyente en la experimentación de procesos de exclusión. Así, en los hogares en los que la persona sustentadora principal es menor de 30 años han tenido 6 veces más probabilidad de verse afectados por la exclusión social en 2021. S bien, si lo comparamos con los datos de 2018 la incidencia se ha reducido en 2 puntos.

En tercer lugar, y en relación con la edad, el nivel de estudios de las personas que sustentan los hogares es otro de los elementos decisivos. Concretamente en aquellos hogares en los que la persona sustentadora no había alcanzado los estudios de ESO tuvieron un riesgo 2 veces mayor de verse afectados por los procesos de exclusión social.

En cuarto lugar, la variable sería la siguiente de las situaciones en las que se visualiza la exclusión social, en especial en la población inmigrante. Así, en los hogares gitanos el riesgo de ser afectado por la exclusión social es tres veces mayor, incidencia ha dis-

minuido con respecto al 2021, momento en el que era 4 veces mayor. En sentido contrario, el riesgo de verse afectado por la exclusión social ha aumentado en 2021 para aquellos hogares en los que alguien no pertenece a la UE-15, actualmente el riesgo es cuatro veces mayor.

En quinto lugar, las composiciones familiares de monomarentalidad o ausencia de núcleo familiar también impacta en la probabilidad de estar en situaciones de exclusión social, observando un incremento desde 2018. Especialmente relevante en los hogares sin núcleo familiar cuenta con una odd ratio en 2021 de estar en exclusión de 3,82 (2,04 en 2018), y de 4,28 en exclusión severa (1,96 en 2018).

En sexto lugar, residir en barrios degradados también influye en la experimentación de procesos de exclusión, con odd ratio de 2,8 para el conjunto de la exclusión y de 2 para la severa.

Y, por último, las situaciones de discapacidad en los hogares que duplican la probabilidad de estar en exclusión social respecto a los hogares que no tienen personas con discapacidad.

4. Conclusiones

En resumen, desde el año 2018 se asiste a una reducción del espacio de la integración plena a la vez que se ensancha la integración precaria, la exclusión moderada y la exclusión severa. Actualmente el 23,4% de la población se encuentra en situación de exclusión social, más de la mitad de ellos en situación severa. Dicho de otro modo, la exclusión en España ha aumentado desde 2018 en 2,5 millones de personas, actualmente hay 11 millones de personas afectadas, de los cuales 6 millones su afectación es severa.

La exclusión del empleo y de la vivienda son las dimensiones con mayor incidencia, con una incidencia de cada una de ellas a un cuarto de la población de España, siendo estas las dimensiones exclusógenas que más han crecido como consecuencia de la crisis sanitaria junto con el conflicto social.

Las situaciones de desempleo son las que más se han visto incrementada, en especial todas las personas activas del hogar están en desempleo, así como la inestabilidad laboral grave de la persona sustentadora principal. Lo cual explica en parte que, en materia de exclusión del consumo, la pobreza severa haya aumentado, la acumulación

de deudas de la población y hogares en España, en materia de vivienda el gasto excesivo en el mismo, y en materia de salud las dificultades en el pago de gasto sanitario necesario.

Destaca también el incremento de todos los indicadores que analizan el conflicto social, en especial las situaciones en los últimos diez años de malos tratos físicos y psicológicos, y el hecho de alguien ha sido o está a punto de ser madre o padre con menos de 18 años en los últimos diez años. También es reseñable el aumento del indicador de malas relaciones entre los miembros del hogar, en un contexto de una obligada mayor presencia en las casas fruto de la crisis sanitaria.

Pero los procesos de exclusión se localizan en un determinado segmento de la población, o dicho de otra manera, ciertas características de los hogares hacen que sean más propensos a situarse en el espacio social de la exclusión. Por este orden, las variables definitorias de la exclusión son las situaciones de desempleo en los hogares, los hogares sustentados por jóvenes y con nivel de estudios bajo, los hogares con inmigrantes o gitanos, la ausencia de núcleo familiar y monomarentalidad, la residencia en barrios degradados, y la existencia de personas con discapacidad en los hogares.

Capítulo 7

Un análisis para orientar las políticas de inclusión/activación a partir del conocimiento de los sectores excluidos

Miguel Laparra

1. Introducción

Son diversos los trabajos que han constatado desde hace ya bastante tiempo los límites del sistema de garantía de ingresos mínimos en España para resolver las situaciones de pobreza severa (Fresno *et al.*, 2016; Laparra, 2013). Queda pendiente, pues, una reforma suficientemente ambiciosa que los aborde en su conjunto, más allá de lo que el despliegue del IMV y las posibles mejoras que puedan introducirse en su capacidad protectora puedan aportar. Pero además de mejorar la redistribución económica, se hace necesaria también una revisión de las políticas de inclusión activa orientadas a la reincorporación social de los sectores excluidos en los diversos ámbitos de actividad no solo laboral, sino también social (Laparra, 2021).

El término «inclusión social», para hacer referencia a un ámbito de las políticas públicas, de las políticas sociales, destinadas a ese fin, tiene su origen en las instituciones europeas. La Comisión Europea definía la inclusión social en 2004 como un proceso que asegura que aquellas personas en riesgo de pobreza y exclusión social aumenten las oportunidades y los recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural, así como para gozar de unas condiciones de vida y de bienestar que se consideren normales en la sociedad en la que viven. Años después lanzó la «Estrategia de Inclusión Activa», indicando que todo programa de inclusión requiere combinaciones eficaces que garanticen una renta adecuada, el apoyo de servicios públicos de calidad en los campos de la sanidad, educación, empleo y servicios sociales, y programas que faciliten la incorporación en el mercado de trabajo (Comisión Europea 2008, 2017).

La «activación» se asocia así a la inclusión social como una tendencia general de las políticas sociales y de empleo (Bonoli, 2013) y el debate se ha centrado habitualmente

en la introducción de elementos de condicionalidad para potenciar la eficacia de las prestaciones económicas en cuanto al objetivo de superar las situaciones de pobreza y exclusión social, como se recoge en el reciente número monográfico de la revista *Social Policy and Administration* (Fletcher, 2020). Unos advierten de los riesgos de desprotección social que pueden generar y que han llevado a hablar de «herramientas de vigilancia, coerción y castigo», de «violencia institucional» o de «asesinato social» (Wright *et al.*, 2020). Otros buscan formas de abordar la activación con una concepción más pedagógica, de forma suave, evitando la desprotección, y orientadas por el mejor interés del usuario, entendiendo que las actividades y el empleo son positivas para el mantenimiento o la potenciación del capital humano (Sadeghi y Terum, 2020).

En el contexto de este debate, en el caso español, entre la opinión pública y también en el debate político y social, está extendida la idea de que las prestaciones dirigidas a los sectores excluidos no imponen suficientes obligaciones y que tienen un efecto de cronificación y desincentivo del empleo por ello.

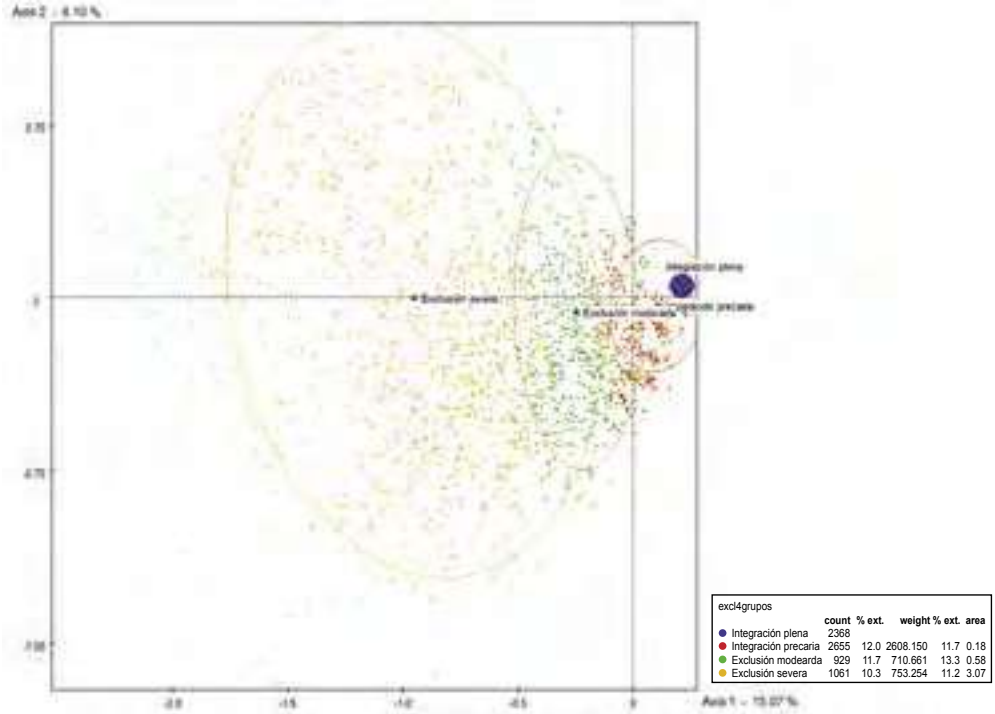
En este capítulo mostraremos la oportunidad de reorientar las políticas de inclusión en nuestro país a partir de un mejor conocimiento del espacio social de la exclusión y de la heterogeneidad de sus necesidades. Pero mostraremos también evidencias de que, lejos de esa imagen de pasividad, desmotivación o desincentivos, las personas y los hogares afectados por procesos de exclusión desarrollan un importante esfuerzo, tanto en mantener la relación con el mercado de trabajo como en buscar salidas a través del estudio, la formación o la intervención de los servicios sociales. La construcción de una estrategia renovada para la inclusión social difícilmente podrá tener éxito sin el conocimiento de esta realidad y de su análisis detallado, más allá de lo que permiten estas pocas páginas.

2. La diversidad como elemento de identidad del espacio social de la exclusión

Si algo aporta el concepto de exclusión social frente al de pobreza es justamente su carácter multidimensional, más allá de lo estrictamente económico. Es por ello que en las sucesivas ediciones de la Encuesta de Integración Social y Necesidades Sociales de FOESSA (EINSFOESSA) se ha hecho un esfuerzo por recoger información de todas ellas, no solo del acceso al mercado de trabajo o al consumo, sino también la participación política, el disfrute efectivo de los derechos sociales a la educación, la salud o la vivienda, así como el desarrollo de unas relaciones sociales positivas. La construcción

de un sistema de 37 indicadores (35, inicialmente) permite así aproximarnos a esa diversidad de caras que presenta el espacio social de la exclusión, que tiene que ver con la diversidad de itinerarios que llevan a ella y con la diversidad de situaciones sociales, de vivencias distintas, en las que se concreta.

GRÁFICO 1. Posición de los hogares respecto de los dos ejes principales del Análisis de Correspondencias Múltiples, a partir de los 37 indicadores de exclusión social de Foessa. España, 2021



Nota: La identificación de los cuatro espacios sociales (integración plena, integración precaria, exclusión moderada y exclusión severa) se basa en los intervalos establecidos para el ISES y su posicionamiento en el gráfico se realiza como variable ilustrativa.
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

El Análisis de Correspondencias Múltiples (ACM) que se ha utilizado en el proceso metodológico de construcción de un Índice Sintético de Exclusión Social (ISES) para calcular el peso que cada uno de los indicadores tiene en el resultado final, nos permite también visualizar gráficamente las diferencias existentes en las situaciones sociales de los hogares afectados por procesos de exclusión social. En el gráfico 1 se representa la posición de todos los hogares de la muestra, representativa de la población española, respecto de los dos ejes principales que el ACM identifica: un eje horizontal que tiene

que ver preferentemente con la intensidad de la exclusión social (la acumulación de déficits y problemas para la participación en los distintos escenarios sociales) y otro vertical que tiene que ver con la diversidad de situaciones, más de naturaleza económica en unos casos, más relacionados con la garantía de los derechos sociales o bien con la dinámica de las relaciones interpersonales. Cuanto más alejados están dos puntos en el gráfico, más diferentes son las condiciones de vida, la realidad concreta de esos hogares que representan esos puntos, en los 37 indicadores recogidos.

Hay tres conclusiones que rápidamente podemos sacar de una mirada al gráfico y que son relevantes a la hora de orientar las políticas de inclusión.

La primera conclusión es que la distancia social entre los cuatro espacios que hemos identificado (integración plena, integración precaria, exclusión moderada y exclusión severa) no es la misma. La integración precaria se encuentra mucho más cercana a la integración que a la exclusión moderada, incluso en un momento como 2021 en el que la pandemia removía la base del bienestar de muchísimos hogares plenamente integrados. Y la exclusión severa está notablemente más alejada de las otras tres posiciones que estas entre sí. Es en este sector social, relativamente reducido en términos proporcionales, donde se encuentra el riesgo de fractura social en España. Y es por tanto este sector en el que deberían centrarse muy prioritariamente los objetivos de una política de inclusión social durante los próximos años.

La segunda conclusión tiene que ver con el tamaño de las elipses, que nos ilustra el nivel de diferenciación interna de cada uno de los cuatro espacios. El espacio de la integración plena está marcado por la homogeneidad. Todos los hogares se concentran en un solo punto porque todos son iguales entre sí en relación a estos 37 indicadores de exclusión: no les afecta ninguno de ellos. La heterogeneidad se va haciendo mayor conforme se van acumulando las problemáticas y es sin duda en el espacio de la exclusión social severa donde se da una mayor diversidad de situaciones. Esto significa que estos hogares van a requerir respuestas bien distintas unos de otros, combinando recursos de muy distinta naturaleza en cada caso. Difícilmente esta diversidad de situaciones va a poderse abordar con protocolos simples de actuación ni parece conveniente diseñar un programa general para todos estos hogares excluidos de forma centralizada. Abordar los problemas de exclusión social severa requerirá un proceso de diversificación de las intervenciones, de flexibilización y de descentralización en la toma de decisiones sobre el acceso a los recursos de forma que puedan adaptarse a cada caso. Las metodologías de intervención social «centrada en las personas» tienen en este sentido mucho que aportar para una respuesta a la exclusión social. Los profesionales responsables de la intervención directa de-

berán contar con los recursos y la capacidad de decisión que les permitan aplicar la mejor respuesta a cada caso.

En tercer lugar, la diversidad de situaciones que muestra el gráfico tiene que ver con las distintas formas de articularse los procesos de exclusión social, con la confluencia perversa de diversas problemáticas que ponen en cuestión el estatus de estas personas como miembros de la sociedad. Y esto significa que las soluciones no van a estar en un solo «negociado» administrativo, sino que se van a requerir intervenciones desde los distintos sistemas de protección social en cada caso y que esas intervenciones deberían estar articuladas, ser coherentes y diseñarse de una forma conjunta. Es este un proceso de integración de las intervenciones sociales en el que un estado de bienestar fragmentado en diferentes sistemas de protección social como el nuestro no tiene apenas experiencia (Laparra Navarro y Martínez, 2021). Será necesario por tanto avanzar en la integración de servicios y programas sociales de muy diverso tipo (educativos, de salud, de vivienda, de empleo y formación, de servicios sociales) y construir protocolos de colaboración para que los profesionales sobre el terreno puedan trabajar conjuntamente en los mismos casos.

3. Articulación de las situaciones de pobreza y exclusión

Que la pobreza económica y la exclusión social no son la misma cosa es bastante evidente a la vista de las situaciones que se vienen identificando en las distintas ediciones de la EINSFOESSA en las que ambos fenómenos no coinciden exactamente. Eso no es óbice para la existencia de una clara correlación: la inmensa mayoría de las personas integradas socialmente no son pobres y una clara mayoría de la exclusión social severa presenta a su vez situaciones de pobreza, preferentemente, pobreza severa. Cabe destacar que la crisis económica ha supuesto una mayor asociación entre ambos fenómenos: aumentan las situaciones de exclusión y de exclusión severa asociadas a la pobreza moderada y se intensifican las situaciones de exclusión de los pobres.

Esta coincidencia parcial de ambos fenómenos y la intensificación de esta asociación ponen de manifiesto la oportunidad de debatir cómo deben articularse las políticas de garantía de ingresos (a través de diversos mecanismos de transferencia o de deducciones fiscales) con las políticas de inclusión orientadas a la activación de las personas en distintos aspectos (laboral, formativo o social). En la tabla 1 puede observarse cómo se articulan ambos fenómenos en España en 2021.

TABLA 1. Situación respecto de los ingresos y respecto de la integración social de las personas. España 2021 (%)

	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Total
No pobres	39,4	27,6	6,1	2,4	75,5
Pobreza moderada	1,4	4,0	3,5	4,4	13,3
Pobreza severa	0,0	0,3	1,7	9,2	11,2
Total	40,8	31,9	11,4	15,9	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

De acuerdo con estos datos, el 18,9% de la población estaría afectada por problemas de exclusión y/o pobreza en sus distintas gradaciones en España. De ellos, la mitad, el 9,2%, lo hacen en sus formas más severas: padecen a la vez exclusión severa y pobreza severa.

Hay una proporción reducida pero real de situaciones de integración que se sitúa bajo el umbral de la pobreza, preferentemente moderada, lo que nos identifica que existe todavía un recorrido de mejora de las políticas redistributivas también para los sectores más integrados de nuestra sociedad.

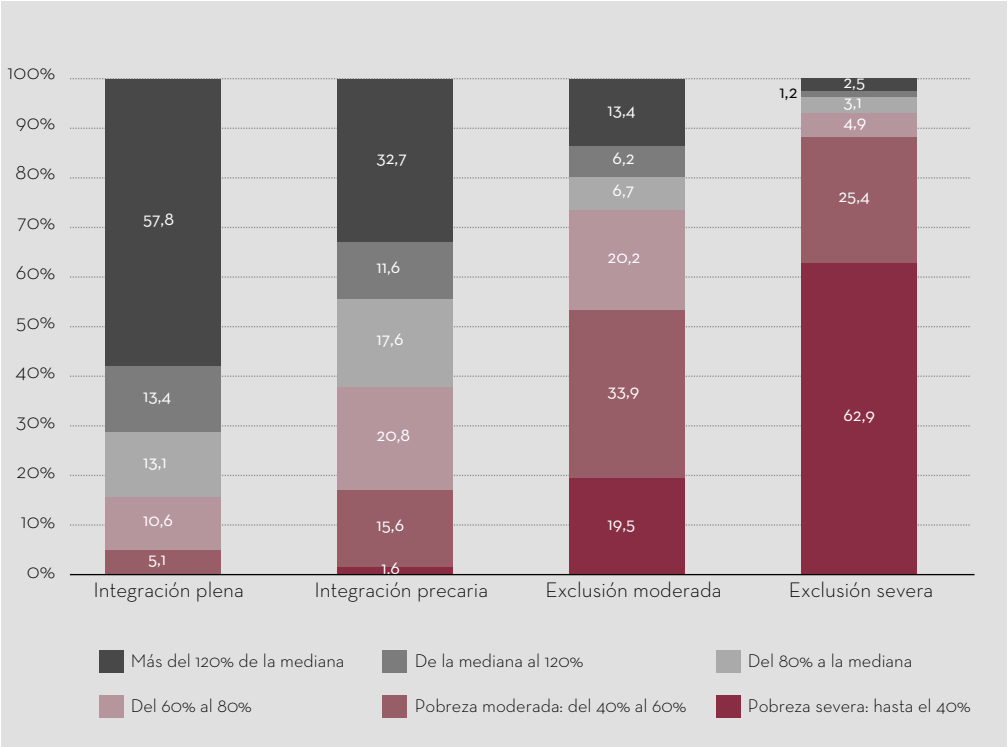
Pero también se pone de manifiesto la práctica inexistencia de situaciones de pobreza severa en las situaciones más integradas: es imposible estar socialmente integrado en una sociedad de mercado si no se cuenta con un mínimo de recursos económicos. Esto pone de manifiesto la importancia de los dispositivos que directamente se dirigen hacia la población de menores recursos, los programas de garantía de ingresos mínimos, desde los complementos de mínimos de pensiones hasta las rentas mínimas de las CC. AA., pasando por todas las prestaciones asistenciales de la Seguridad Social. Como puede verse en el gráfico 2, todavía en 2020, con el IMV en fase de implementación, casi dos tercios de las personas más excluidas se encontraban en pobreza severa. Será difícil avanzar en la inclusión si las necesidades más básicas de esta población no están adecuadamente cubiertas.

El Ingreso Mínimo Vital se dirige muy claramente, por el baremo establecido, hacia este espacio de la pobreza severa. La inmensa mayoría de estas personas más pobres están también en situación de exclusión severa: requieren de intervenciones intensas y multidimensionales. Parece razonable que en esos casos se garantice un proceso de acompañamiento para la inclusión social. Y los recursos necesarios para ello están gestionados habitualmente por las CC. AA. y en menor medida por los ayuntamientos, que no deberían desentenderse de la atención a la población que

percibe el IMV, sino todo lo contrario: encontrar fórmulas de colaboración y coordinación interadministrativa para articular de la mejor manera posible la protección económica y la inclusión social.

Pero, aunque minoritarias, existen otras ocasiones en las que las situaciones de pobreza severa no van asociadas a problemas tan graves o tan complejos o incluso en algunos casos son compatibles con situaciones de una cierta integración. Estos casos no tendrían por qué incorporarse a ningún tipo de programa ni requieren mayor apoyo profesional. Por ello es conveniente flexibilizar cualquier planteamiento de condicionalidad en los programas de garantía de ingresos mínimos, sean estos de gestión autonómica o central, del sistema de servicios sociales o del SEPE.

GRÁFICO 2. Distribución por el nivel de ingresos de las personas (en relación a la mediana de ingresos por unidad de consumo) según su nivel de integración social (España 2021) (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Hay también un sector importante en situaciones de exclusión severa, con ingresos superiores a la pobreza severa (casi cuatro de cada diez casos, el 6,8% de la población total) que deberían incorporarse también con prioridad a una estrategia de inclusión omnicomprensiva, al margen de que puedan estar o no protegidos por alguno de los mecanismos de garantía de ingresos.

4. Actividades realizadas ya por las personas excluidas

Más allá de constatar estas distintas situaciones sociales, que nos dan un cierto criterio sobre las orientaciones generales con las que deberían articularse las políticas de garantía de ingresos y de inclusión, es importante conocer las actividades que en este sentido están realizando tanto las personas en situación de pobreza y/o exclusión como los que ya efectivamente son perceptores de alguna de las prestaciones establecidas.

En general, podemos decir que es significativo el nivel de activación de la inmensa mayoría de los hogares en situación de exclusión, y especialmente en exclusión severa. Se realiza un volumen importante de actividades que conviene conocer y poner en valor si no queremos distorsionar el debate sobre la activación y acabar conduciéndolo a un discurso de culpabilización hacia los sectores excluidos. Repasemos algunas informaciones disponibles sobre las actividades que están realizando ya, de hecho, los hogares en situación de exclusión y qué personas las desarrollan dentro de estos. El empleo, la búsqueda de empleo, la formación orientada al empleo, la educación formal o el acompañamiento de los servicios sociales son algunas de las principales actividades que suelen plantearse en los itinerarios de inclusión.

La carencia de empleo es una característica muy asociada al espacio social de la exclusión, como puede verse en la tabla 2, pero, aun así, una parte significativa de la población excluida no está alejada del mercado de trabajo y hay una proporción minoritaria pero significativa de personas que mantiene algún tipo de trabajo, como hemos podido ver en el capítulo correspondiente al empleo de las personas excluidas. Lógicamente esta es una circunstancia que debe ser tenida muy en cuenta a la hora de diseñar cualquier itinerario de inclusión. El 15,7% de las personas excluidas mayores de 16 años estaba trabajando en el momento de realización de la encuesta y había un 31,7% que, si no lo estaba en ese momento había estado trabajando en 2020 al menos durante un mes equivalente a jornada completa o generando unos ingresos equivalentes al SMI de un mes como mínimo. Si analizamos la situación de los hogares, casi en la mitad de

los hogares excluidos, en un 49,5%, había alguien trabajando o que lo había hecho en el año 2020. La imagen es similar si nos fijamos en los hogares en pobreza severa: en un 44,5% hay alguien que trabaja en algún momento del año.

TABLA 2. Situación respecto de la actividad/inactividad según el nivel de integración social en la población de 16 y más años (España 2021) (%)

	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Total población
Trabajando	71,3	58,6	35,1	15,7	55,5
Buscando empleo	5,4	12,7	35,7	57,3	18,3
Estudiante	10,1	9,1	9,6	7,9	9,4
Pensionista, incapacitado	5,1	7,9	6,8	6,5	6,4
Labores del hogar	5,5	7,0	7,2	7,8	6,5
Otras, no consta	2,6	4,7	5,5	4,7	3,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

La realización de actividades educativas formales es también importante entre los sectores más excluidos. Aunque la realización de estudios en la población de 16 y más años es inferior, un 11,3%, tres puntos porcentuales menos que la media, la diferencia sustancial está en qué es lo que se estudia: en el caso de las personas en exclusión severa se trata de los niveles básicos de educación o en todo caso formación profesional, mientras que los estudios universitarios son muy minoritarios en este grupo. Potenciar la continuidad en los estudios en estas personas parece un objetivo muy razonable con vistas a sus procesos de inclusión social en el futuro y una presión prematura por la búsqueda de empleo podría suponer el abandono de la educación posiblemente definitiva. Recuérdese que la carencia de habilidades básicas es un hándicap importante en muchos casos para conseguir acreditaciones profesionales y mayores niveles de empleabilidad. La proporción de hogares en los que hay alguna persona de 16 o más años estudiando es del 18,4%, una proporción similar (tres décimas menos) que la del conjunto de la población.

Sin embargo, la formación para el empleo, que cabría pensar que es clave para muchos procesos de inclusión, está notablemente menos presente entre las personas más excluidas, 5,2 puntos porcentuales menos que en el conjunto de la población mayor de 16 años. También aquí hay una diferencia cualitativa en cuanto al contenido de la formación, con más presencia de formación prelaboral y ocupacional y menos formación

continua, al tener mucho menos acceso al empleo. En términos de hogar, son un 17% los hogares en los que alguien ha recibido formación, casi 4 puntos menos que en el conjunto de la población.

TABLA 3. Realización de estudios reglados en el curso 2020/2021 según el nivel de integración social. Proporción de personas de 16 y más años que estudian y distribución por niveles educativos (%)

	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Total población
ESO, bachiller, Ed. de adultos, Ed. especial	27,3	20,0	30,8	50,3	27,5
FP reglada	20,3	24,7	28,6	28,5	23,7
Universidad	46,4	48,6	33,5	12,1	42,1
Estudios no identificados	6,0	6,7	7,1	9,1	6,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Proporción que estudia	14,0	16,0	14,1	11,3	14,3

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

TABLA 4. Realización de cursos de formación según el nivel de integración social. Proporción de personas de 16 y más años que se han formado en un año y distribución según el tipo de formación realizada (%)

	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Total población
Formación ocupacional para personas sin empleo	12,8	17,9	36,6	26,3	17,7
Formación prelaboral (habilidades básicas de trabajo)	2,8	7,8	18,3	20,5	7,3
Formación continua, ocupados (mejora de la cualificación)	51,0	41,5	20,3	17,3	42,3
Desarrollo personal, ocio	11,7	10,0	4,6	10,9	10,4
Oposiciones y otros sin especificar	21,7	22,8	20,3	25,0	22,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Proporción que ha hecho formación	18,7	15,5	12,4	10,7	15,9

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Encontramos pues que, a pesar de los esfuerzos realizados desde los servicios públicos de empleo en llegar a los «colectivos vulnerables» (en la terminología habitualmente utilizada en la gestión de las políticas activas de empleo), los sectores excluidos siguen accediendo muy reducidamente a este tipo de recursos, por lo que sería necesario revisar su aportación a las políticas de inclusión. En su configuración actual, la formación para el empleo parece tener un efecto de aumentar las diferencias sociales más que incidir en su reducción.

Finalmente, son los servicios sociales los que mayor incidencia tienen en la población más excluida, atendiendo al 56% de los hogares en exclusión severa, y que más se han especializado en la atención a este tipo de población. Sin embargo, en la mayor parte de los casos la atención recibida tiene por objeto la cobertura de las necesidades básicas, a través de ayudas económicas o del reparto de alimentos y solo el 22,7% recibe otro tipo de atenciones que podrían ir orientadas a avanzar en los itinerarios de inclusión.

TABLA 5. Proporción de hogares atendidos por los servicios sociales según el tipo de entidad y el tipo de prestación recibida (% sobre el total de hogares de cada grupo)

	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Total población
Atendido por entidades públicas de servicios sociales	0,6	4,9	22,2	48,2	11,8
Atendido por entidades privadas de servicios sociales	0,7	3,0	17,9	39,8	9,3
Total atendidos por servicios públicos o privados	1,1	5,7	26,7	56,0	13,9
Ayudas económicas y/o alimentos	1,3	6,9	21,8	54,3	12,6
Ayudas para la inclusión social	0,5	2,5	10,7	22,7	5,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Puede verse, tanto en los datos globales de población atendida como en el tipo de atenciones realizadas, que existe una confluencia muy importante entre la red pública de servicios sociales y el conjunto de entidades privadas que intervienen en el sector.

Son muchos los hogares que acuden indistintamente a una y otra red en el mismo año de referencia lo que hace intuir que una mejor ordenación del sector podría hacer aumentar significativamente la incidencia en la población excluida y la eficiencia en las intervenciones realizadas.

TABLA 6. Proporción de hogares en exclusión social severa que reciben cada una de las atenciones citadas (%)

	% del total de atendidos en exclusión social severa		% del total en exclusión severa	
	Públicos	**Privados**	**Públicos**	**Privados**
Ayudas económicas	62,0	33,7	29,9	13,4
Alimentos	50,7	88,3	24,4	35,2
Asesoramiento relacionado con la vivienda	19,3	11,7	9,3	4,6
Acompañamiento trámites, gestiones administrativas	17,1	5,3	8,2	2,1
Búsqueda de empleo, formación	17,4	14,0	8,4	5,6
Apoyo en la educación de los/as niños/as	7,7	5,3	3,7	2,1
Ayudas directas para conexión a internet, dispositivos	3,0	3,3	1,5	1,3
Acompañamiento psicológico	6,1	2,3	2,9	0,9
Otras	1,9	4,0	0,9	1,6

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Tanto en la red pública como en la privada es muy preponderante el esfuerzo para ayudar a las familias a cubrir sus necesidades básicas, en mayor proporción a través de ayudas económicas en el caso de los servicios públicos, y preferentemente a través del reparto de alimentos en los privados. Aunque el cuestionario no recoge sistemáticamente todos los tipos de atenciones realizadas, la información disponible da una imagen de un tipo de intervención no muy intensivo, lo que posiblemente nos apunta otra vía de mejora para el desarrollo de las políticas de inclusión.

Las actuaciones relacionadas con el empleo, la vivienda o la educación nos vuelven a apuntar de nuevo al interés de reforzar los mecanismos de colaboración de los servicios sociales con otros sistemas de protección social.

4.1. Una visión de conjunto sobre las actividades orientadas a la inclusión social

Después de este repaso por las distintas actividades que las personas excluidas realizan para tratar de reconducir sus itinerarios por la vía de la inclusión social, podemos construir una foto de conjunto, que lógicamente será siempre parcial porque nunca en un cuestionario podrá recogerse todo el conjunto de actividades posibles que se realizan en este ámbito. Esa foto de conjunto nos pone de manifiesto el importante volumen de actividades que viene realizándose los ámbitos recogidos, del que el conjunto de la población excluida tampoco se queda al margen. Más de dos tercios de los hogares en exclusión severa realiza algún tipo de actividad orientada hacia la inclusión, lo que debería llevar a cuestionarse en cierto sentido qué se pretende decir cuando se habla de «activación».

Conviene, por tanto, en primer lugar, poner en valor este esfuerzo colectivo y tomarlo en consideración a la hora de diseñar, tanto las políticas de inclusión en general como cada uno de los itinerarios particulares que afectan a estas personas y estos hogares.

TABLA 7. Realización de diversas actividades orientadas a la inclusión por los hogares, según su nivel de integración. Proporción por cada 100 hogares (%)

	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Total población
Alguien trabaja en el hogar en 2020 o ahora	73,9	61,2	70,0	49,5	66,2
Alguien estudia en el hogar en el curso 2020/21	19,2	17,6	20,8	18,5	18,7
Alguien formándose en el hogar en el último año	24,8	17,8	20,4	17,0	20,9
El hogar recibe ayuda para la inclusión de los Servicios Sociales	0,3	2,3	11,1	21,9	4,5
Total hogares en que alguien realiza actividades de inclusión	76,4	65,8	79,2	67,7	71,8
Hogares en que nadie realiza actividades para la inclusión	23,6	34,2	20,8	32,3	28,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Aun así esa proporción es menor respecto de los grupos sociales más integrados y cabe pensar, por tanto, que hay margen de mejora y que deberían revisarse la oferta de programas y atenciones, los requisitos de acceso y las condiciones, para priorizar la atención hacia los grupos más excluidos dentro de una estrategia para la inclusión social.

Además de la incidencia de las actividades orientadas a la inclusión en los distintos grupos según su nivel de integración, interesa saber cómo varía el nivel de activación en función del programa de garantía de ingresos por el que se encuentran cubiertos en cada caso. Es lo que puede verse en la tabla siguiente para cuatro tipos de prestaciones distintas: la prestación contributiva por desempleo, el subsidio por desempleo, otras prestaciones asistenciales por desempleo (como el PAE, la RAI, el subsidio extraordinario por desempleo o el subsidio agrario), y las rentas mínimas (que unimos al Ingreso Mínimo Vital ya que tienen características similares y en 2020 estaba justo traspasándose la población perceptora de uno a otro programa).

TABLA 8. Realización de diversas actividades orientadas a la inclusión por las personas perceptoras de diversas prestaciones sociales en 2020 (%)

	Prestación contributiva desempleo	Subsidio por Desempleo	Otras prestaciones asistenciales desempleo	Renta mínima o IMV
Ha trabajado en 2020 o está trabajando ahora	72,9	42,7	47,2	17,6
Está estudiando 2020/21	8,5	6,4	0,0	4,2
Está formándose último año	20,9	7,7	7,1	20,3
Ayudas para la inclusión social de Servicios Sociales en un año	10,7	12,3	27,3	31,9
Total realizando actividades para la inclusión social	77,9	53,2	70,1	50,4
No realiza actividades para la inclusión	22,1	46,8	29,9	49,6

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Como el acceso a unas u otras prestaciones tiene una cierta correlación con los niveles de integración social y, así, los perfiles en cuanto a la activación guardan algunas similitudes: tienden a ser más alta la activación de los perceptores de prestaciones contributivas (más asociadas al espacio de la integración), pero muy basadas en el acceso al empleo. Dejando el empleo al margen, el nivel de activación de los perceptores de

rentas mínimas e Ingreso Mínimo Vital es comparativamente alto, muy superior, por ejemplo, al de los perceptores del subsidio por desempleo, especialmente significativo en cuanto al acceso a la formación se refiere. El protagonismo de los servicios sociales en las actividades de inserción es importante no solo en estos, sino también en los perceptores de prestaciones asistenciales por desempleo.

5. Factores que influyen en la activación

Parece comúnmente aceptado que hay factores que limitan las posibilidades de participación de las personas en los programas de inclusión activa, lo que en principio debería influir en las probabilidades para superar el desempleo y, aunque no sea de forma automática, también la exclusión social. En este apartado vamos a ver, con la información disponible, qué factores pueden estar influyendo en la activación de las personas y qué grupos y situaciones podrían necesitar de una atención más específica para mejorar su participación en los programas de inclusión activa. Consideramos algunas características básicas de las personas (sexo, edad, estudios realizados o lugar de nacimiento), algunas dificultades personales específicas que pueden limitar dicha participación (discapacidad o enfermedad mental), el nivel de integración social que presentan o la percepción de determinadas prestaciones económicas. En estos dos últimos casos, interesa valorar si los problemas de falta de activación van asociados a las situaciones de exclusión social o a la percepción de una u otras prestaciones económicas.

Para ello, utilizaremos tanto el análisis descriptivo como el multivariante (regresión logística binaria). Tomamos la población desempleada que lleva más de un año sin trabajar y que tiene entre 18 y 64 años y que por tanto podría haberse incorporado ya en el año anterior a las actividades de inclusión que estamos analizando **(1)**. De acuerdo con la EPA estaríamos hablando de 1,7 millones de personas desempleadas que buscan empleo desde hace más de un año. De acuerdo con la EINSFOESSA 2021, llegarían a ser hasta 2,6 millones de personas que no trabajan desde hace más de un año, independientemente de la consideración oficial de parado o si busca o no activamente empleo. Para esa población, analizamos, con similares criterios que, en los apartados anteriores, si han estado cursando estudios en el curso 2020/2021,

(1) Con esta selección la n sobre la que se hace el análisis es de 1.259 personas encuestadas que, con la ponderación utilizada, suponen 997 casos.

si han estado participando en alguno de los tipos de formación para el empleo que hemos identificado antes, o si ha sido atendido por los profesionales de los servicios sociales públicos o privados (las prestaciones técnicas identificadas). Con todo ello identificamos a la población que ha estado realizando actividades de inclusión en un periodo aproximado de un año. Por otro lado, identificamos también aquellas personas desempleadas que manifiestan estar buscando empleo activamente: que están registrados en el servicio público de empleo, que ha estado buscando empleo en las últimas cuatro semanas y que, si encontrara un empleo, podría incorporarse de forma inmediata.

Los resultados nos dicen que la participación en actividades de inclusión es relativamente limitada, un 25,8%, teniendo en cuenta que se trata de personas paradas de larga duración, pero que la búsqueda activa de empleo está bastante generalizada, un 72,9%. Las diferencias son importantes entre unos grupos y otros en ambos aspectos. Veamos qué características y situaciones nos ayudan a explicarlas.

Algunas características individuales parecen influir significativamente en la realización de actividades de inclusión, como la edad o el nivel de estudios, con diferencias de más de diez puntos porcentuales entre unos grupos y otros. Las diferencias son menores en cuanto a la búsqueda activa de empleo. La regresión logística, que nos aísla la incidencia de cada una de las variables consideradas, todavía realzan estos resultados: las personas con estudios universitarios tienen 2,7 veces más probabilidades de realizar actividades de inclusión que los de menor nivel educativo. Podría interpretarse que estas actividades no se adaptan de la misma manera a las necesidades y las posibilidades de determinados grupos, como las personas con menos formación y con más edad. En el caso de las personas con menos formación, todavía es menor el acceso a los servicios educativos y formativos y solo la actividad de los servicios sociales (por encima de la media en ese grupo) compensa parcialmente ese déficit.

Las obligaciones de la crianza no provocan una limitación de las actividades de inclusión, ni cuando hay menores de 12 años, ni cuando se trata de hogares monoparentales. Las diferencias no son significativas tampoco en la regresión logística. Incluso, en los hogares monoparentales hay mayor búsqueda activa de empleo. Sin embargo, cuando hay menores de 12 años, la búsqueda de empleo se reduce significativamente. Y las diferencias por sexo, tampoco son tan significativas: las mujeres presentan una participación mayor en las actividades de inclusión y los hombres buscan más empleo activamente, pero estas diferencias no son significativas si aislamos el resto de factores en la regresión logística.

TABLA 9. Proporción de personas de 16 a 64 años, desempleadas de larga duración, que realizan distintas actividades de inclusión y que buscan empleo activamente, según diversas características

		(n)	Estudios	Formación	Inclusión servicios sociales	Total actividades de inclusión	Búsqueda activa de empleo
Total		997	1,9	11,4	15,3	25,8	72,9
Sexo	Varón	440	1,8	10,9	13,2	23,9	73,4
	Mujer	556	2,0	12,0	17,1	27,3	72,5
Grupo de edad	Menos de 30 años	165	6,7	15,8	20,6	33,9	74,5
	30-44 años	338	1,2	8,9	13,9	21,9	75,4
	45-64 años	494	0,8	11,7	14,6	25,7	70,6
Estudios realizados	Inferior a Graduado Escolar o ESO	217	0,5	3,2	22,1	24,5	76,0
	Graduado Escolar, ESO, Bachiller elemental	374	1,1	6,7	17,4	22,4	72,5
	BUP, FPI, FPII, Bachiller LOGSE, o superior	303	3,6	18,8	11,3	28,4	69,3
	Diplomado, licenciado o superior	100	3,0	26,0	6,0	35,0	79,0
Dificultades personales	Discapacidad, dependencia, limitaciones v.d.	113	0,9	15,0	27,4	39,8	59,3
	Enfermedad mental en algún momento	159	3,1	17,7	22,0	43,0	66,7
Hogar	Hay núcleo monoparental en el hogar	214	3,3	7,9	15,9	25,2	77,6
	Hay menores de 12 años en el hogar	293	1,7	6,5	18,8	25,9	65,2
Lugar de nacimiento	España	742	2,0	11,1	14,6	24,4	77,0
	Extranjero	254	1,6	12,6	17,7	29,9	61,0
Nivel de integración / exclusión social	Integración plena	108	4,6	25,0	1,9	27,8	34,3
	Integración precaria	188	1,1	8,0	2,7	10,2	71,3
	Exclusión moderada	220	3,2	16,8	10,0	25,9	75,0
	Exclusión severa	482	1,0	7,5	25,7	31,5	81,1
Prestación	Prestación contributiva por desempleo	70	1,4	13,0	7,2	22,9	78,6
	Subsidio por Desempleo	85	0,0	5,9	17,6	23,5	87,1
	Otras prestaciones asistenciales desempleo	43,0	0,0	9,3	48,8	52,3	88,4
	Renta mínima o Ingreso Mínimo Vital	50	0,0	12,0	34,0	40,0	74,0

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

TABLA 10. Factores asociados a la realización de actividades de inclusión o a la búsqueda activa de empleo. Regresión logística binaria

	Actividades de inclusión		Búsqueda activa de empleo	
	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)
Sexo (*Ref: varón*)				
Mujer	0,170	1,246	0,574	1,099
Grupo edad (*Ref: Menores de 30*)	0,001		0,000	
De 30 a 44 años	0,000	0,437	0,663	1,114
De 45 a 64 años	0,002	0,508	0,009	0,537
Estudios (*Ref: Inferior a Graduado Escolar*)	0,000		0,040	
Graduado Escolar, ESO, Bachiller elemental	0,784	0,943	0,225	0,767
BUP, FPI, FPII, Bachiller LOGSE	0,024	1,652	0,648	0,901
Estudios superiores	0,001	2,685	0,070	1,828
Tiene discapacidad o dependencia	0,003	2,000	0,000	0,406
Enfermedad mental en algún momento	0,035	1,530	0,006	0,554
Extranjeros *(Ref: nacionales)*	0,773	1,054	0,000	0,296
Hay núcleo monoparental	0,929	1,017	0,019	1,618
Hay menores de 12 años en el hogar	0,634	1,096	0,000	0,434
Nivel de integración (*Ref: Integración*)	0,000		0,000	
Exclusión moderada	0,055	1,564	0,000	3,470
Exclusión severa	0,000	2,425	0,000	6,154
Prestación o subsidio por desempleo	0,571	1,135	0,001	2,354
Otras prestaciones asistenciales desempleo	0,000	3,599	0,068	2,488
Renta mínima o Ingreso Mínimo Vital	0,049	1,850	0,880	0,947
Constante	0,000	0,180	0,007	2,284
Resumen del modelo				
Logaritmo de la verosimilitud -2	1051,420a		983,657a	
R cuadrado de Cox y Snell	0,081		0,163	
R cuadrado de Nagelkerke	0,119		0,236	
Fin de la estimación (cambio < 0,001)	Iteración 4		Iteración 5	

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Las personas que tienen dificultades especiales (discapacidad, limitaciones para la vida diaria o enfermedad mental) realizan en mayor proporción actividades de inclusión de todo tipo (solo el acceso a la educación es menor para las personas con discapacidad). Sin embargo, la búsqueda activa de empleo es más reducida. Curiosamente, es un patrón que se repite con las personas extranjeras: más actividades de inclusión (cuatro puntos porcentuales más) y menos búsqueda de empleo (doce puntos porcentuales menos).

Los sectores más excluidos, de entre los desempleados de larga duración, presentan otro patrón distinto: realizan más actividades de inserción (seis puntos porcentuales más en la exclusión severa respecto de la media), sobre todo por la intervención de los servicios sociales, pero también buscan empleo en mayor proporción (ocho puntos porcentuales más). Si podría haberse planteado que el desánimo y la pasividad eran características asociadas a la exclusión social, los datos nos dicen todo lo contrario. En la regresión logística, son los grupos excluidos los que presentan los niveles más altos de activación, tanto en la realización de actividades (hasta seis veces respecto del espacio de la integración), como en la búsqueda de empleo (hasta 2,4 veces).

Tampoco hay evidencias en este análisis respecto del efecto desincentivador de las prestaciones asistenciales. Todo lo contrario, los perceptores de las prestaciones asistenciales del SEPE (tipo RAI o subsidio especial), de rentas mínimas o del IMV realizan actividades de inclusión muy por encima del resto de desempleados de larga duración y tampoco la búsqueda de empleo se ve afectada.

El trabajo de los servicios sociales parece ser la principal aportación a la activación de los sectores más excluidos, mientras el sistema de formación para el empleo no parece aportar mayor efecto activador en los perceptores de prestaciones y mucho menos el sistema educativo (tampoco lo hacen para los sectores más excluidos). Más que un efecto compensador de las dificultades de partida, los datos apuntan a que tanto la educación formal como la formación para el empleo tienen como efecto un aumento de la desigualdad de oportunidades entre los desempleados de larga duración. El alineamiento de todos estos sistemas en un objetivo común de inclusión activa parece que presenta a futuro un importante recorrido de mejora.

6. Conclusiones

Frente a la imagen de pasividad y desmotivación que podría asociarse a las situaciones de exclusión social, y que el propio concepto de «activación» parecería sugerir cuando se asocia a las políticas de «inclusión activa», hemos encontrado en realidad un volumen importante de actividades realizadas por parte de los sectores excluidos: en dos de cada tres hogares en exclusión severa se realiza algún tipo de actividad orientada a la inclusión. En la mitad de los hogares en exclusión severa hay personas que mantienen una relación con el empleo en algún momento a lo largo del año, y un 16% de las personas estaban trabajando en el momento de realización de la encuesta. Junto al empleo, la realización de estudios más allá de los 16 años, de cursos de formación orientados al empleo y la intervención de los servicios sociales con estas familias, constituye un volumen importante de esfuerzo colectivo, de recursos públicos y de tiempo dedicado por los sectores más desfavorecidos de nuestra sociedad. Sin embargo, la dispersión de las actuaciones, la diversidad de agentes, los indicios de superposición y la falta de un seguimiento individualizado de todo ello nos señalan una importante ventana de oportunidad para la mejora en la eficacia de todo este esfuerzo.

Hemos podido mostrar cómo los sectores más excluidos presentan incluso un nivel notablemente mayor de activación a la hora de buscar soluciones a las situaciones de desempleo de larga duración (bien buscando empleo, bien a través de diversas actividades de inclusión). Tampoco puede defenderse que las prestaciones asistenciales a las que mayoritariamente tienen acceso estos grupos tengan un efecto desincentivador de la búsqueda de empleo mientras que, incluso, parecen aumentar los incentivos para participar en actividades de inclusión.

El protagonismo de los servicios sociales en la activación de estos sectores es algo que merece la pena reconocer, pero no deja de ser una compensación parcial de la menor incidencia que tienen en estos sectores el sistema educativo y el de formación para el empleo. Paradójicamente, su orientación preferente hacia otros sectores más integrados socialmente es un mecanismo que hace aumentar las desigualdades sociales, con rasgos potencialmente regresivos. Una revisión de la estrategia de inclusión debería por tanto buscar la forma de alinear a estos sistemas para lograr una mayor incidencia y mejores resultados en el trabajo también con los sectores excluidos.

Más allá de estos dispositivos claves para la inclusión social, la heterogenidad de situaciones presentes en el espacio social de la exclusión y la multidimensional del fenó-

meno que tratamos de abordar reclama el desarrollo de protocolos, mecanismos de colaboración y trabajo conjunto entre diversos sistemas y administraciones públicas para avanzar en el desarrollo de intervenciones integradas, especialmente útiles para las situaciones más complejas. En esto, la colaboración del tercer sector puede ser especialmente relevante.

Se trata en suma de reforzar la capacidad de organizar una política de inclusión «centrada en la persona», capaz de diseñar y aplicar respuestas distintas para abordar esa heterogeneidad de situaciones a partir de la flexibilidad y la descentralización de las decisiones sobre el acceso a los recursos de inclusión hacia el nivel profesional más próximo a la intervención directa. Más allá de concebir la inclusión social como un elemento de condicionalidad para el acceso a la protección económica, se requiere ponerla en el centro de la estrategia y abordarla con un planteamiento flexible y adecuado para cada persona.

7. Referencias bibliográficas

Bonoli, G. (2013): *The Origins of Active Social Policy. Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

Comisión Europea (2008): *Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluídas del mercado de trabajo.*

Comisión Europea (2017): *Pilar Europeo de Derechos Sociales. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.*

Fletcher, Del Roy (2020): «Introduction to the Special Edition», *Social Policy and Administration*, 54(2):185-90.

Fresno, J.M., Ayala Cañón, L., Arranz, J.M., García Serrano, C. y Martínez Virto, L. (2016): *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma.*

Laparra, M. (2013): «La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el capital humano», *Cuadernos del Círculo Cívico de Opinión,* 10.

Laparra, M. (2021): «La exclusión social en la sociedad del confinamiento», en *Sociología en tiempos de pandemia. Impactos y desafíos sociales de la crisis del COVID-19*, editado por O. Salido y M. Massó. Madrid: Marcial Pons.

Laparra Navarro, M. y Martínez L. (2021): «La integración de servicios sociales y de empleo en el debate entre protección y activación», *Papers. Revista de Sociologia*, 106(3).

Sadeghi, T. y Lars Inge Terum (2020): «Frontline managers' perceptions and justifications of behavioural conditionality», *Social Policy and Administration,* 54(2):219-35.

Wright, S., Del Roy Fletcher y Alasdair B. R. Stewart (2020): «Punitive benefit sanctions, welfare conditionality, and the social abuse of unemployed people in Britain: Transforming claimants into offenders?», *Social Policy and Administration,* 54(2):278-94.

Capítulo 8

Brecha digital: reproducción virtual de las desigualdades sociales

Marina Sánchez-Sierra Ramos; Raúl Flores Martos

1. Introducción

La llegada de la COVID-19 ha supuesto un enorme impacto en la sociedad a nivel digital. Con la declaración del estado de alarma derivado de la crisis sanitaria, la ciudadanía, las empresas y las administraciones públicas buscaron la manera de poder seguir desarrollando sus tareas y funciones, solo que reduciéndose considerablemente el espacio público y la interacción presencial y desarrollando una nueva forma de estar, relacionarse y trabajar desde el ámbito del hogar. La tecnología fue la respuesta, con la llegada del teletrabajo (aún muy incipiente) a marchas agigantadas, la educación digital, el fuerte impulso de la Administración electrónica, que ya estaba en un proceso de reconversión tecnológica, y el mantenimiento de las relaciones sociales por medio de la pantalla en un cuasi exitoso intento por luchar contra el aislamiento.

Este contexto ha establecido una clara división entre quienes pueden de forma satisfactoria acceder a internet mediante los dispositivos adecuados y utilizar la tecnología que permite su aprovechamiento, y quienes están fuera del mundo digital, o en los márgenes del mismo. La exclusión encuentra así un nuevo lugar en el que desenvolverse y seguir profundizando la brecha entre los más y los menos (o nada) privilegiados: el entorno digital.

No hablamos, sin embargo, de un fenómeno nuevo. Ya en 2007 desde la Fundación FOESSA **(1)** se ponía el acento en la constitución de las nuevas tecnologías como un bien social. Si tradicionalmente la situación de exclusión tenía como consecuencia el si-

(1) Azagra, P. y Chulilla, J. L. (2008) «Las nuevas tecnologías: el bien social del siglo XXI», en Renes, V. (coord.) *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008* (pp. 443-462). Fundación FOESSA.

tuarse en el lado de la desconexión tecnológica, ahora la relación entre brecha digital y exclusión social es bidireccional, y la primera puede conducir y derivar paulatinamente en la segunda. Esto puede verse con sencillez en diferentes ámbitos, y en algunos de forma especial a partir del confinamiento, tal como iremos desgranando.

2. Qué es y cómo se conforma la brecha digital

La diferencia entre quienes tienen y aplican las nuevas tecnologías y quienes no es la brecha digital. Si bien en un principio se trataba únicamente de una cuestión de acceso y tecnologías, en 2004, la International Telecommunication Union **(2)** (ITU) organiza el Simposio «Building Digital Bridges», en el que va más allá en el concepto de brecha digital diferenciando entre la carencia en el acceso, las diferencias en el uso –entendido desde el saber utilizar las TIC o no, y en la calidad en el uso. El primero se enfocaría a la infraestructura, el segundo hacia la capacitación o formación en habilidades para el manejo de estas tecnologías (alfabetización digital), y el tercero a las capacidades para aprovechar los recursos disponibles en la red.

En este capítulo partimos de esta diferenciación y establecemos tres dimensiones de la brecha digital: la conectividad, diferenciando no solo si existe o no, sino también si es una conexión ilimitada (wifi, ADSL, fibra,...) o limitada (tarifa de datos limitada en el teléfono móvil); la disponibilidad en el hogar de equipos informáticos diferentes al teléfono móvil (ordenador, tablet, etc.); y que alguna persona en el hogar tenga habilidades suficientes para realizar trámites administrativos *online*. Según esto, se han establecido tres niveles de conexión:

- *Conectividad plena*: se cumplen las tres dimensiones y en el hogar hay conexión ilimitada, equipo/s informático/s y habilidades.

- *Conexión precaria*: hay habilidades y conexión ilimitada, pero solo se tiene como dispositivo el teléfono móvil.

- *Apagón tecnológico*: falta uno de los tres elementos, o conexión ilimitada, o dispositivos (no hay ni equipo informático ni móvil con datos) o faltan habilidades.

(2) Web de la organización para más información: https://www.itu.int/osg/spu/ni/digitalbridges/ .

La brecha digital, que se consideraba en un principio una consecuencia de la exclusión social, es ya un factor exclusógeno que también causa esa exclusión de la sociedad del conocimiento y la información. El entorno digital es una puerta que facilita el acceso a la inclusión que requiere de una inversión económica previa, si bien no solo. Hay un elemento de voluntariedad necesario para superar la brecha digital que pasa por querer aprender y actualizarse en el plano digital para ser parte de la comunidad virtual, aunque también la socialización en el mundo físico va demandando como imprescindible el estar en conexión permanente. No obstante, dada la velocidad a la que el conocimiento y/o habilidades quedan obsoletas, es complicado seguir el ritmo, especialmente a partir de ciertas edades, cuando no ha habido una interacción previa con lo digital, o si no existen los apoyos necesarios para las personas con capacidades diferentes, entre ellas las personas con discapacidad cognitiva. A su vez, puede que la voluntariedad y la preferencia sea la de quedarse al margen de dicho entorno y desenvolverse plenamente en el ámbito físico o presencial, aunque cabe pensar que esto tiende a «desaparecer». Se observa con preocupación cómo el desarrollo de la «puerta digital» de acceso a trámites y gestiones, puede convertirse en la única forma de acceso a los derechos, lo que constituye una clara segregación y exclusión de quienes no dispongan de la apertura, además las condiciones descritas, para transitar por la puerta digital, convirtiéndose por tanto en necesaria una puerta no digital que coexista durante bastante tiempo y sirva para la garantía de los derechos de toda la ciudadanía.

En la dimensión **(3)** económica, que incluye la participación en la producción y el consumo, los empleos propios de las sociedades postindustriales en gran medida —si no totalmente— pueden realizarse a través de un ordenador. No obstante, durante el confinamiento el acceso al teletrabajo dividió, en cierto modo, a las personas trabajadoras entre aquellas «privilegiadas» que mantuvieron su empleo porque podía realizarse de forma telemática, con la sensación de seguridad y la tranquilidad que esto proporcionaba durante las épocas de mayor virulencia de la COVID-19, y quienes perdieron su empleo o seguían obligadas a la presencialidad, generando una desigualdad profunda respecto a quién afrontaba mayores riesgos ante la enfermedad. La exclusión digital limita, por tanto, las posibilidades de acceso al mercado laboral y el posicionamiento en el mismo.

Dentro del sistema económico, la inclusión pasa por participar en la producción y en el consumo. En la sociedad post industrial la producción se refiere principalmente a la producción de conocimiento e innovación, donde no es posible la inclusión de toda la

(3) Dimensiones de la exclusión social en Laparra, M., A. Obradors, B. Pérez, M. Pérez, V. Renes, S. Sarasa, J. Subirats y M. Trujillo (2007). «Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas», en Revista Española del Tercer Sector, n. º5.

sociedad mientras exista brecha digital. La exclusión del consumo, por su parte, viene de dos formas: del lado más obvio, por la falta de ingresos derivados de situaciones de empleo más precarias o por la dificultad el acceso mundo del trabajo; pero también derivado del aumento del consumo online y el cierre de comercios y establecimientos en nuestras ciudades, así como la generación de un consumo diferenciado para quien puede consumir online y quien no.

Como proceso institucional, político e ideológico, la brecha digital es un problema en pleno auge de la digitalización de la Administración pública —profundamente agilizada por la COVID-19—. Durante este proceso ha habido un sobre entendimiento de que la capacidad de participar de manera digital es común a toda la población, considerando que la administración electrónica es el punto de arranque y referencia de una administración pública modernizada, excluyendo a una parte de la misma. Entre ella, se encuentran personas que hasta ahora no necesariamente ya sufrían exclusión social, como puede ser el caso de las personas de edad más avanzada. Por tanto, la digitalización de las Administraciones públicas también ha conllevado un aumento de la desigualdad en el acceso a sus derechos entre la ciudadanía que está preparada para realizar esos trámites y la que no.

A nivel político, de creación, inclusión y participación ciudadana, los relatos sociales comienzan a construirse, debatirse y generalizarse en plataformas digitales. La exclusión de estos espacios también puede suponer, por ende, exclusión de la ciudadanía.

A nivel educativo, quedó patente durante el confinamiento que los hogares no estaban preparados para una educación *online*, especialmente aquellos hogares con graves carencias materiales, y cuando no quedó más opción que la teleformación, hubo alumnado que quedó rezagado, dándose así que no necesariamente tuviera mejor rendimiento académico quien más destacaba por sus capacidades o por su trabajo (lo que ha mermado la predominante idea de meritocracia **(4)**), pues había que superar primero el escollo de la

(4) La idea de la meritocracia se usa en correlación a la de justicia al presuponer que el sistema educativo da a cada quien lo que merece en función de su esfuerzo y trabajo. De este modo, el discurso meritocrático estaría haciendo que las diferencias sociales sean naturales, resultado de trayectorias vitales y de los esfuerzos que durante las mismas hacen las personas. En esta lógica, la exclusión es resultado de la falta de esfuerzo de la persona excluida. A nivel académico, los logros serían consecuencia únicamente del esfuerzo individual del alumno y del trabajo realizado por la propia escuela. Se estaría admitiendo, según este paradigma, que la institución escolar (en todos sus niveles) justifica las desigualdades sociales en función de los méritos individuales. En esta línea, teóricos de la reproducción (Bourdieu, Passeron, Talcott) ponen el acento en el fracaso de la meritocracia para realizar una asignación realmente justa de roles y de estatus, y destacan que, más bien, está legitimando la desigualdad

brecha digital para poder decir que había una igualdad de oportunidades de partida —si bien este no sería el único requisito para lograr que esa igualdad fuese real—.

En la dimensión social, a nivel relacional, la exclusión se expresa en la ausencia o escasez de lazos sociales (situaciones de aislamiento y falta de apoyos) y en el establecimiento y mantenimiento de relaciones sociales que no nutren el capital social y no aportan resiliencia, es decir, un afrontamiento positivo de las circunstancias, sino lo contrario, de tal forma que estas redes sociales no suponen un elemento positivo, sino más bien lo contrario. La red de relaciones es extremadamente importante para la integración social. Mantener amistades o hacerlas nuevas, establecer lazos y conexiones y, cada vez más, mantenerlos, pasa también por la comunicación mediatizada por la pantalla (correos, aplicaciones de mensajería instantánea y redes sociales). La exclusión del entorno digital se traduce en exclusión también en el mundo físico o presencial. Se pierde el contacto, pero también la intensidad en las relaciones, el saber del otro y, también, el seguir siendo «visto» por el otro.

A nivel personal, estar fuera de la red es, a día de hoy, estar fuera del mundo, especialmente para la adolescencia y la juventud, con el impacto que esto puede tener sobre su desarrollo personal y social. Las redes sociales digitales se han convertido en un importante e innovador canal de comunicación y estar fuera de todo ello es, para la persona adolescente, ser un *paria* **(5)** social.

Por todo ello, es importante llevar nuestra mirada hacia esta nueva brecha social que puede seguir mermando los puentes que conducen de la periferia hacia el centro, de la exclusión a la cohesión social, y que tiene el potencial de hacer todo lo contrario: de reforzar los caminos y convertirse en una poderosa herramienta para la integración

social. La meritocracia excluye así de la ecuación de la desigualdad los elementos familiares, sociales y estructurales, haciendo una reducción individualista que ni siquiera integra al individuo completo en su complejidad al olvidarse de sus circunstancias.

(5) El vocablo *paria* nace en el sudeste de India y Sri Lanka y llega a occidente en el siglo XVIII, cuando se considera como paria a una tribu, esto es a un grupo social, que es el deshecho de todos los demás. Entre sus características, los parias son los excluidos, degradados y despreciados de la sociedad, a lo que H. Arendt suma que les corresponde sufrir una actitud de desprecio, desprestigio y deslegitimación por parte del resto de la sociedad. Para M. Weber, están separados del entorno social que les rodea. En este caso lo utilizamos para hacer referencia al sentimiento subjetivo que puede existir al considerar(se) como excluido social por no tener acceso a los mundos digital y virtual, con esas características negativas de desprecio, desprestigio y separación del entorno social. Puede encontrarse más información en: Rayas, E. J. (2010). *El concepto de paria en la obra de Hanna Arendt*. Universidad de Guadalajara (México). Disponible en: http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/pperiod/cgraduados/pdf/2010/5_2012_El_concepto_de_paria_en_la_obra_de_Hannah_Arendt.pdf.

ciudadana. Una mirada atenta y reflexiva en la que mantengamos en mente que la tecnología, en sí misma, no es buena ni mala, es lo que hacemos con ella lo que hará que la distancia se agrande o se reduzca.

3. Expansión de los entornos digitales en España: ¿una sola velocidad o diferentes trayectorias?

En los últimos años los entornos digitales han evolucionado a una velocidad asombrosa en comparación a otras tecnologías previas. Pero, como en la mayoría de avances sociales, esta evolución ha sido desigual tanto entre países, con un norte desarrollado e hiperconectado y un sur con dificultades para subirse a la ola de la digitalización, como al interior de cada país, con una población que se ha adaptado rápidamente y ha podido constituirse en sociedad digital, y otro sector de población que se va quedando fuera. En este caso, sin embargo, no solo influyen los recursos económicos, sino que otros factores, como la edad o el núcleo poblacional también influyen sobre la capacidad y las posibilidades de adopción de la tecnología.

En España, según la Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación en los hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE en adelante) para el año 2020, hay ordenadores de cualquier tipo (sobremesa, portátiles, *netbooks*, *tablets*, etc.) en un 81,4% de hogares, mientras que las viviendas con acceso a internet representan al 95,4% del total. A su vez, un 13,2% de los hogares españoles solo tienen conexión a través de banda ancha móvil. Es decir, están en situación de conexión parcial.

En una mirada retrospectiva y evolutiva desde 2007 hasta 2020 y siguiendo la información de esta misma encuesta, se ve que mientras que el teléfono móvil es un dispositivo que ya estaba mayoritariamente inserto en nuestra vida al inicio del período (90% de viviendas), los ordenadores e internet aún estaban progresando hacia su implementación generalizada. En particular, menos del 60% de hogares contaban con algún tipo de ordenador, y no llegaban al 50% los hogares con acceso a internet. Los computadores evolucionan con más fuerza hasta 2012, año en el que ya son parte de más del 70% de hogares y, a partir de entonces, el crecimiento sigue una progresión más lenta, aunque sin parar de ascender.

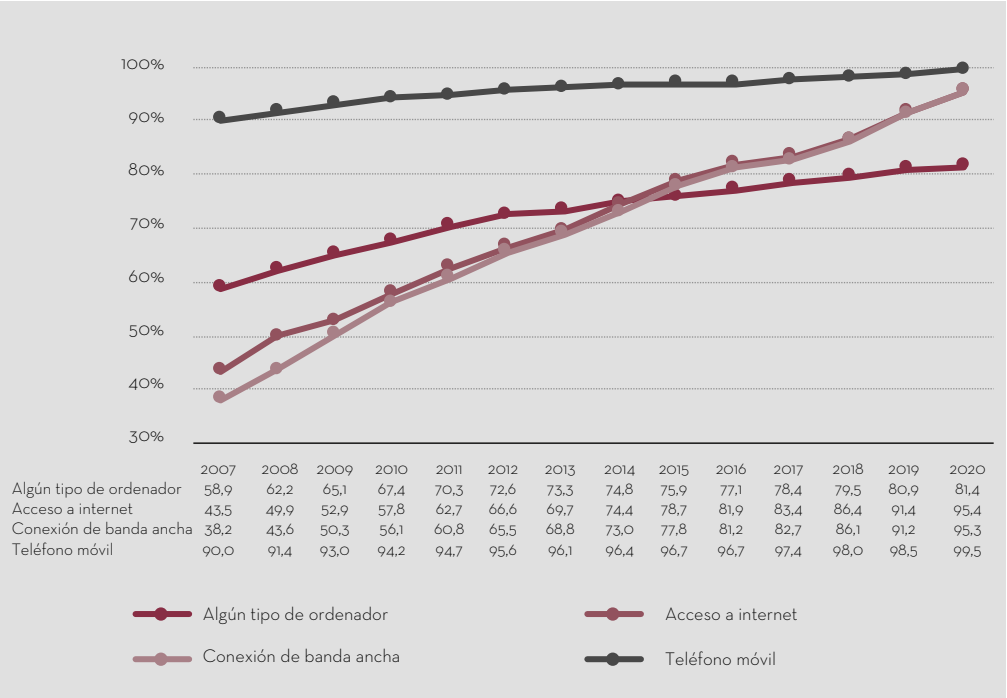
Por último, la conexión depende de un factor más allá de la voluntad del hogar, y es que exista la tecnología y que esté disponible en el lugar donde se encuentra la vivienda. Así, vemos como estas son las líneas de subida más pronunciada, yendo en paralelo los hogares con acceso a internet de cualquier tipo, y aquellos que disponen de banda an-

cha, esto es, de una tecnología de mayor velocidad de tráfico de datos. Así, si en 2007 la conexión a internet no alcanzaba a estar en la mitad de los hogares, en 2020 es ya una tecnología totalmente implantada presente en casi la totalidad de hogares en España (95,4%). A partir de 2012, la banda ancha se sitúa paralela al acceso a internet.

Por tanto, lo que muestran los datos es que en menos de 20 años internet y las tecnologías de la información y comunicación se han convertido en un elemento más de nuestra vida, en algo (casi) indispensable para el desarrollo de la persona y su vida en sociedad.

Los datos obtenidos en la Encuesta EINSFOESSA nos indican que, pese a estos grandes avances, aún hay sectores poblacionales que están fuera del mundo digital. En concreto, más de un tercio de hogares están en apagón total (35,2%), es decir, son hogares en los que faltan dispositivos, habilidades, o conexión ilimitada, a los que se suman una media de 3,6% de hogares que solo acceden a internet mediante un teléfono móvil, con las limitaciones de usos y cobertura que esto puede tener.

GRÁFICO 1. Equipamiento tecnológico en las viviendas 2007-2020

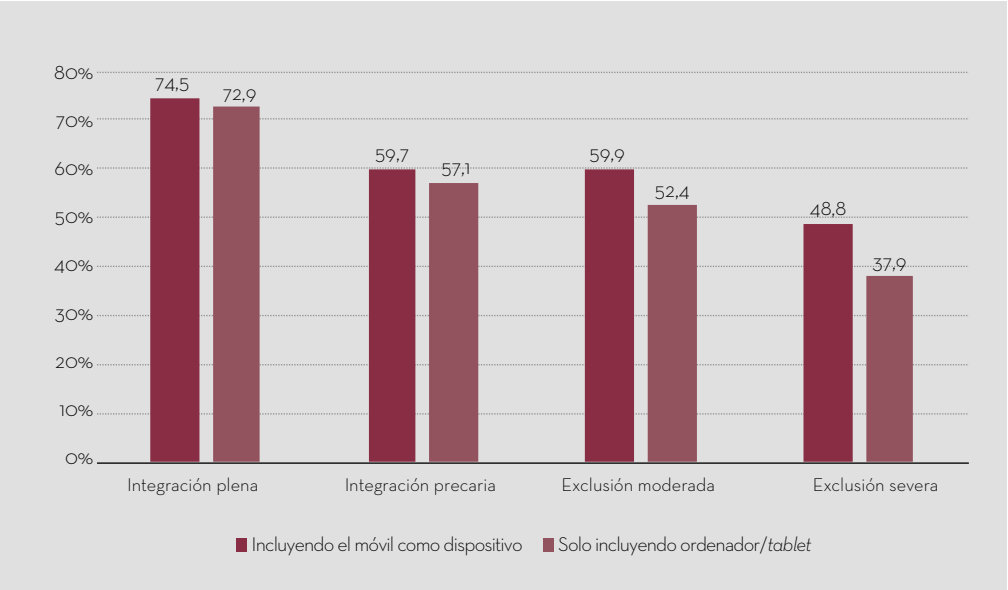


	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Algún tipo de ordenador	58,9	62,2	65,1	67,4	70,3	72,6	73,3	74,8	75,9	77,1	78,4	79,5	80,9	81,4
Acceso a internet	43,5	49,9	52,9	57,8	62,7	66,6	69,7	74,4	78,7	81,9	83,4	86,4	91,4	95,4
Conexión de banda ancha	38,2	43,6	50,3	56,1	60,8	65,5	68,8	73,0	77,8	81,2	82,7	86,1	91,2	95,3
Teléfono móvil	90,0	91,4	93,0	94,2	94,7	95,6	96,1	96,4	96,7	96,7	97,4	98,0	98,5	99,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares 2020, INE

En particular, el siguiente gráfico pone de manifiesto cómo en los hogares en integración hay diferencias inferiores a dos puntos porcentuales entre los hogares que disponen de conexión solo a través del móvil y quienes tienen dispositivos adicionales. Por su parte, para los hogares en exclusión esta diferencia aumenta en 6,5 puntos para la exclusión moderada, y casi diez para la severa, indicando su dependencia del teléfono para conectarse a internet.

GRÁFICO 2. Hogares con conexión digital en el hogar, según si en el hogar disponen de algún dispositivo adicional al teléfono o no, y niveles de integración



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

La mayor diferencia, por tanto, está entre tener ordenador y/o *tablet* y en la disposición de conexión ilimitada, estando mucho más presentes los dispositivos adicionales al teléfono y este tipo de conexión en los hogares en integración. Sin embargo, el teléfono móvil apenas supone una diferencia para las personas en integración, si bien vemos que la falta de conexión mediante datos a partir de la tarjeta telefónica sí hace una diferencia más amplia, especialmente entre quienes están en exclusión.

Dado que la diferencia entre una conectividad plena o parcial es el teléfono móvil, nos centramos ahora en el desajuste entre considerarlo necesario y disponer de él según los cuatro grandes grupos de exclusión social. Esto nos permite ver cómo para los tres

grupos más integrados se tienen estos dispositivos, incluso, por encima de la consideración de su necesidad, de manera que hay hogares donde no lo consideran necesario, pero lo tienen. En el lado opuesto, en los hogares en situación de exclusión severa se observa la tendencia contraria y hay viviendas en las que, aun considerándolo necesario, no es un bien del que se disponga.

Esta tendencia se da en las tres dimensiones de la brecha digital que la Encuesta EINSFOESSA ha considerado: en los hogares en integración hay más conectividad de la que consideran necesaria, ocurriendo lo contrario en los hogares en exclusión, quienes tienen especial dificultad para disponer de ordenador o *tablet*, y de conexión ilimitada, es decir, de los elementos que permiten, precisamente, un mejor aprovechamiento de las posibilidades que ofrece lo digital. Por tanto, cuanta más exclusión haya, mayor será la dependencia del teléfono móvil para tener acceso y estar en lo digital. A pesar de que en porcentajes veamos que «la mayoría» sí tiene estos elementos, las distancias existentes se hacen cada vez más profundas, pues mientras los hogares en integración actualizan dispositivos, conocimientos y habilidades, quienes están en exclusión siguen

TABLA 1. Diferencia entre elementos de la brecha digital que se consideran necesarios y aquellos de los que se dispone según grado de integración (%)

	Integración		Exclusión		Exclusión severa	
	Necesario	Tiene	Necesario	Tiene	Necesario	Tiene
Teléfono móvil	94,7	97,1	97,1	97,7	98,1	96,7
Ordenador y/o *tablet*	77,6	80,7	75,7	62,6	73,6	56,5
Conexión limitada con datos móviles	77,3	82,4	78,6	78,0	84,9	75,4
Conexión ilimitada a internet por cable o wifi	78,0	81,1	79,9	69,3	79,2	64,3
Considera necesario, pero no tiene						
Teléfono móvil	-2,4		-0,6		1,4	
Ordenador y/o tablet	-3,1		13,1		17,1	
Conexión limitada con datos móviles	-5,1		0,6		9,5	
Conexión ilimitada a internet por cable o wifi	-3,1		10,6		14,9	

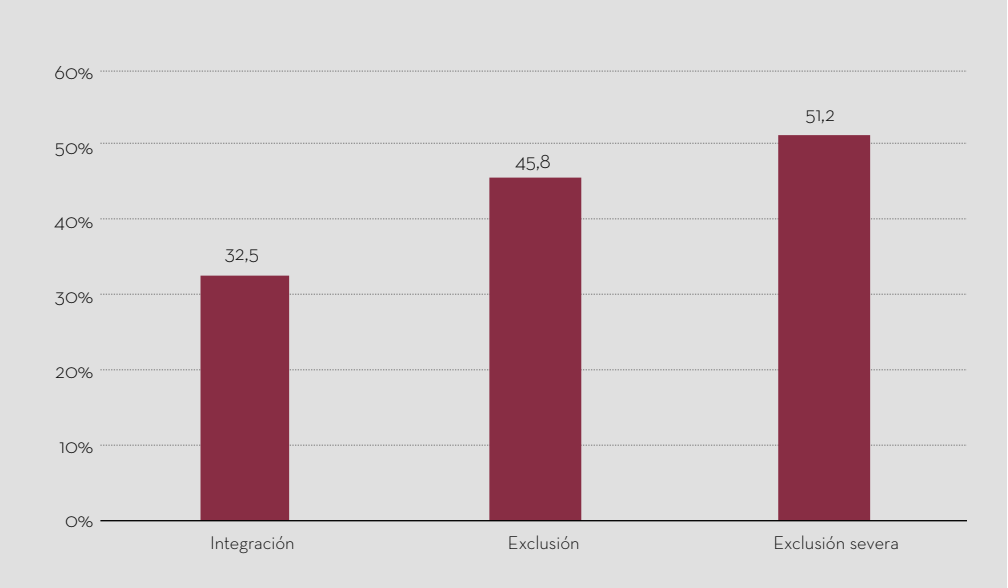
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

perdiendo lazos que les mantengan en la sociedad del conocimiento que, mientras dan un paso para acercarse a ella, ella avanza en una carrera que es a la vez de velocidad y de fondo.

Dadas todas estas variables y como adelantábamos, se han considerado tres tipos de conexión: conectividad plena, cuando hay conexión ilimitada, dispositivos más allá del móvil (ordenador, *tablet*, etc.) y habilidades suficientes para realizar trámites telemáticos, situación en la que están el 61,2% de hogares; apagón digital, cuando falta uno de esos tres elementos y además el teléfono móvil, donde tenemos a 35,2% de población; y la conexión precaria en caso de que exista conexión ilimitada solo a través del teléfono móvil (sin disponer de tableta y/o PC) y habilidades suficientes. Esta última situación es minoritaria, en ella están el 3,6% de hogares.

El análisis específico de la situación de apagón nos sitúa en que de esa media de 35,2% de hogares, la incidencia en los hogares en integración es menor que la media (32,5% en apagón digital), mientras que la incidencia aumenta a medida que se hace más severa la exclusión, de forma que están en apagón el 45,8% de hogares en exclusión, y más de la mitad (51,2%) de los hogares en situación de exclusión severa.

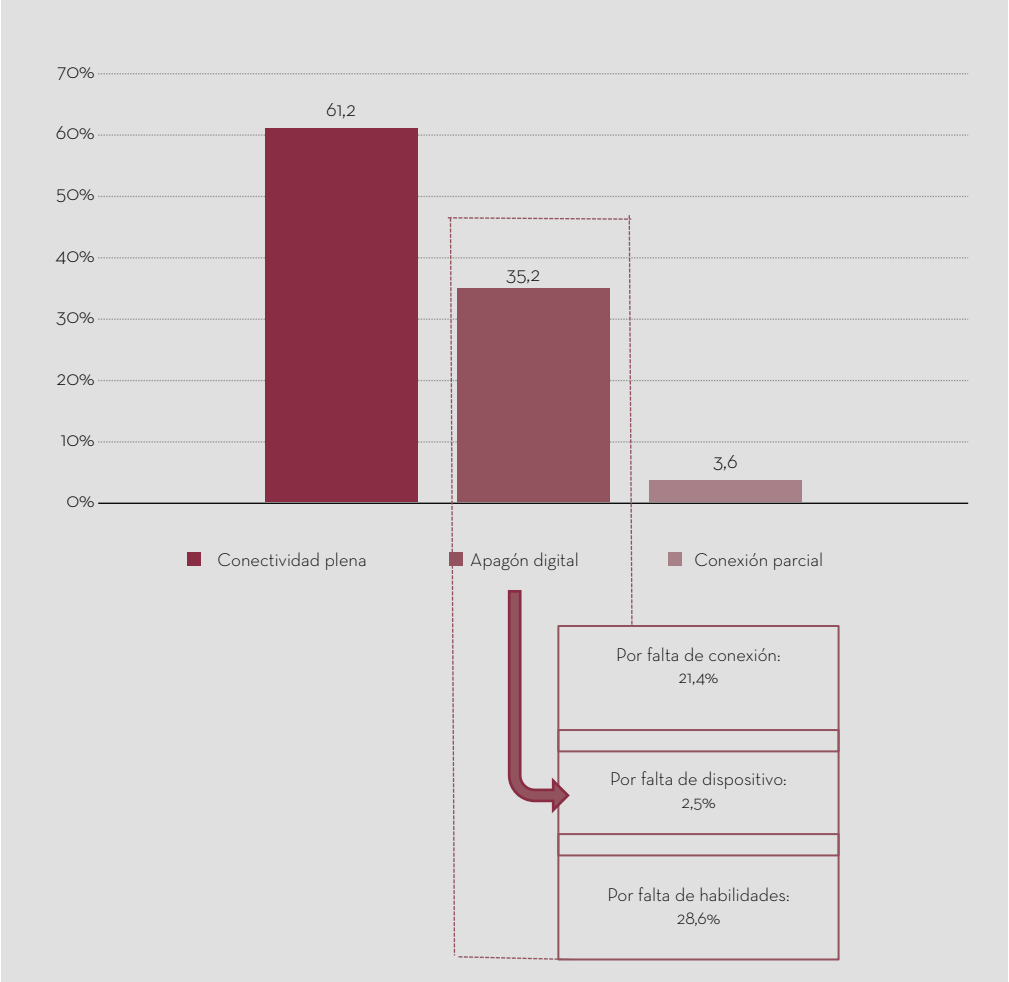
GRÁFICO 3. Hogares en apagón digital según su grado de integración



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

De los tres elementos que hemos considerado para agrupar a los hogares según el nivel de conectividad disponible, la falta de habilidades para realizar trámites telemáticos se consolida como la que expulsa con más fuerza hacia la brecha digital.

GRÁFICO 4. Conectividad en los hogares y motivación de su ausencia

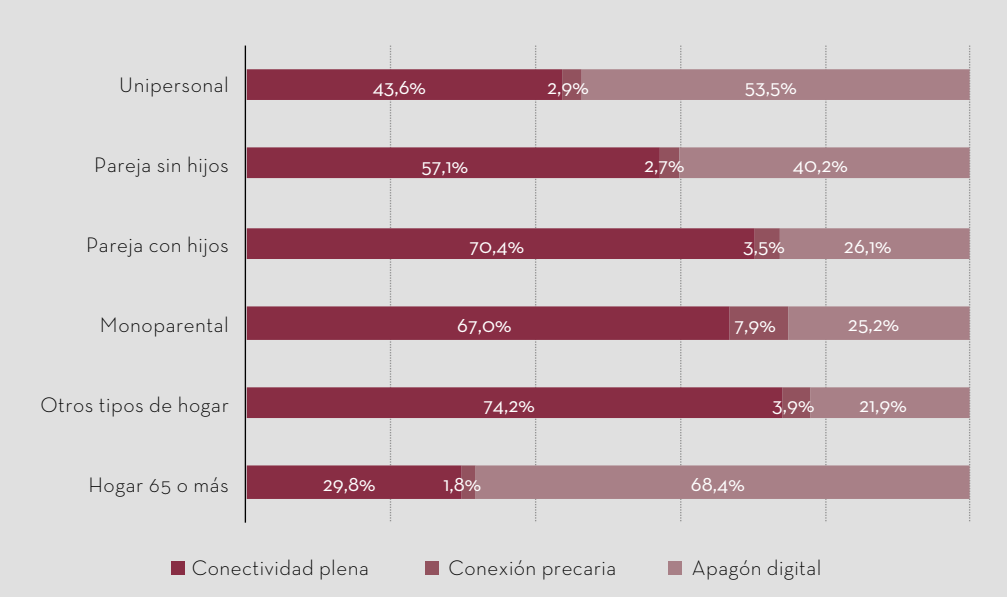


Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

En cuanto a la población y tipos de familias, un 53% de hogares unipersonales también están en esta situación. La tendencia, sin embargo, es la contraria para el resto de hogares, donde la mayoría están en conectividad plena, siendo los hogares conformados por parejas con descendientes los que disponen en mayor medida de este nivel de digitalización. No obstante, es importante destacar que hay un 26,1% de parejas con

hijos/as convivientes y un 25,2% de hogares monoparentales que se encuentran en apagón. Son familias en las que este apagón puede derivar en dificultades en el empleo, la educación o las relaciones sociales, como se ha dicho.

GRÁFICO 5. Conectividad según tipo de hogar



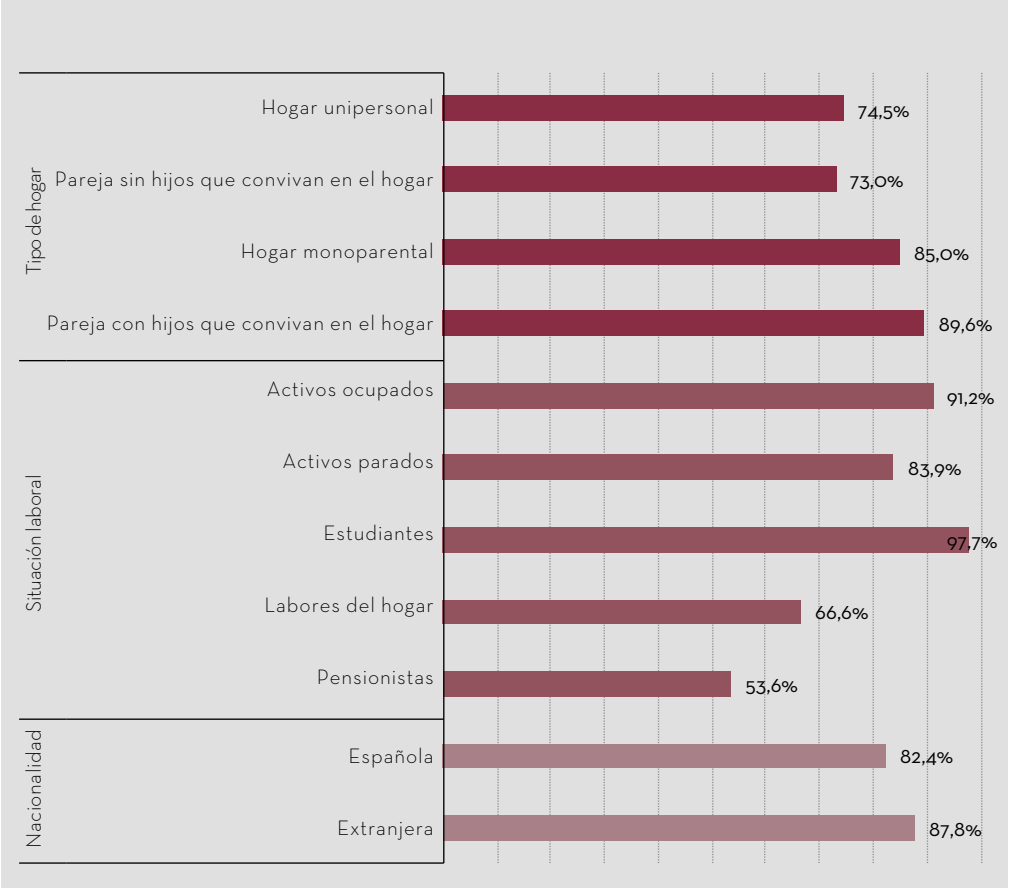
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Pero, una vez que la tecnología está en los hogares, ¿quiénes la utilizan de forma más habitual? Según los datos que arroja el INE, apenas hay diferencias por sexo en el uso de internet. A la vez se observan diferencias según si hijos e hijas son parte del hogar. En los hogares donde no hay descendencia conviviente, el uso de internet es menos frecuente, mientras que son los hogares monoparentales y aquellos hogares formados por progenitores con hijos y/o hijas lo que hacen un uso más intensivo. Los datos obtenidos en la EINSFOESSA así lo corroboran, pues hay mayor porcentaje de hogares con dispositivos y conexión en hogares en los que hay alguna persona que tiene menos de 25 años (cerca del 90% de estos hogares tienen conexión ilimitada, ordenador o similar, y habilidades informáticas, es decir, conexión plena) en relación a aquellos en los que hay al menos una persona mayor de 65 años (porcentajes en torno al 60%, que descienden al 46% cuando hablamos de habilidades informáticas).

La influencia de la edad también se ve al mirar la ocupación, pues prácticamente la totalidad de estudiantes hacen un uso frecuente de internet, mientras que en el otro

extremo están las personas pensionistas. En general, estar alejado del mercado laboral se relaciona con una menor frecuencia de uso de internet, lo cual puede estar reflejando la inmersión de las TIC en los puestos de trabajo y en la dinámica laboral en general, pues los trabajadores manuales hacen un uso menor respecto a los trabajadores no manuales, donde puede estar viéndose una asociación de los puestos de trabajo al mundo digital, haciéndose necesarias estas competencias para introducirse en el ámbito laboral. En este sentido, vista la velocidad a la que estas tecnologías cambian y se expanden, el mercado laboral estaría exigiendo un aprendizaje constante y acelerado para adaptarse a dichas modificaciones y seguir siendo empleable.

GRÁFICO 6. Personas (16-74 años) que han utilizado internet en los últimos tres meses al menos 5 días a la semana



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares 2020, INE

En cuanto a la nacionalidad, las personas de origen extranjero usan con mayor frecuencia las nuevas tecnologías, donde cabe pensar que entre los usos diferenciales estén mantener el contacto con familiares y amistades, así como otros vínculos, en el país de origen, y con que la edad media de las personas extranjeras es inferior a la de la población española (36,6 años y 43,8 respectivamente **(6)**).

En resumen, tenemos una fuerte implementación de internet en los hogares, y aún mayor del teléfono móvil, estando más de un tercio de la población en un apagón digital que se debe, sobre todo, a las insuficientes oportunidades para desarrollar las destrezas informáticas. Son los hogares con descendientes y aquellos en los que hay personas jóvenes los que tienen niveles más altos de conectividad plena. En el polo opuesto, están las personas que se dedican a labores del hogar y las personas pensionistas, cuya historia vital ha estado más alejada de los cambios tecnológicos acontecidos.

4. Cuando la brecha digital dificulta la garantía de acceso a derechos

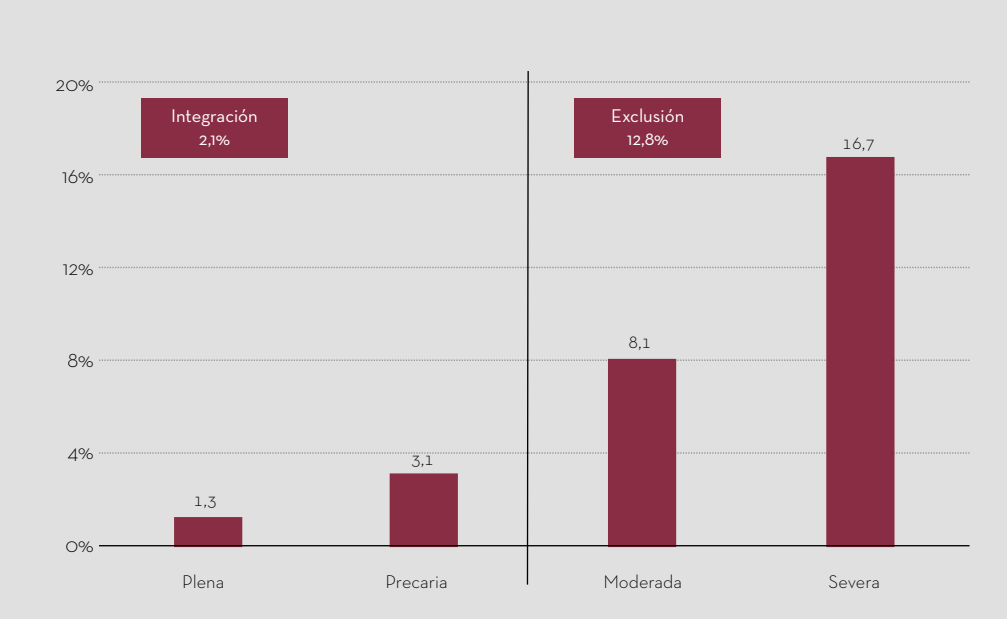
Desde marzo de 2020, las pantallas se han convertido, aún más, en una extensión de nuestros cuerpos y de nuestro funcionamiento vital habitual. Nuestros trabajos, nuestras relaciones, nuestra aproximación al mundo a través de noticias, reportajes, cultura, nuestra búsqueda de información, nuestro ocio, nuestro tiempo libre, nuestro punto de acceso con servicios públicos como las citas médicas o para renovar el DNI, entre otras que se nos pueden ocurrir, pasan por sentarse frente a un ordenador y conectarnos a internet. Esa metáfora de las ventanas (recordemos no solo las que abrimos, sino que es también el significado de la palabra *windows* que da nombre a dicho sistema operativo), es cada vez más real, y es desde las pantallas desde donde nos asomamos al mundo.

Sin embargo, al igual que pasa con las ventanas de nuestros hogares, donde hay quienes disfrutan de grandes ventanales y espectaculares vistas, mientras que otras casas apenas disponen de luz natural y las vistas no nos dan un respiro. También son distintas las oportunidades que las ventanas digitales nos dan y, por ende, también las oportunidades que se pierden. Así le ha ocurrido al 4,5% de familias, es decir 843.966 hogares que por la brecha digital se han visto privadas de acceso a una po-

(6) INE. Estadística del Padrón Continuo. Datos provisionales a 1 de enero de 2021.

tencial mejora de su situación. Al mirar con más detalle, observamos que el nivel de exclusión es concluyente en este sentido: han perdido más oportunidades quienes más las necesitan, los hogares más alejados de la inclusión social. Mientras que la brecha digital ha supuesto la pérdida de oportunidades para un 2,1% de los hogares en situación de integración, sea esta plena o precaria, el porcentaje asciende hasta 12,8% para quienes están en exclusión, y se acerca al 20% para los hogares en situación de exclusión severa.

GRÁFICO 7. Oportunidades perdidas por brecha digital según grado de integración



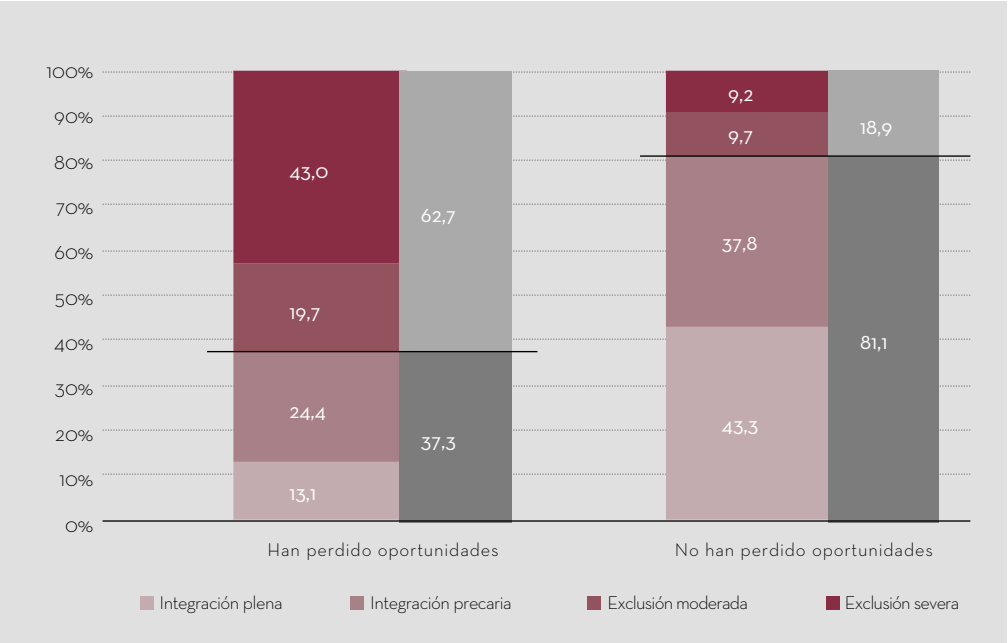
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Esto se traduce en que, del total de hogares que han perdido alguna oportunidad debido a la brecha digital, el 62% están en situación de exclusión y, dentro de estos, cuatro de cada diez se encuentran en situación de exclusión severa.

Estas pérdidas ocurren en todos los grados de conectividad del hogar, si bien la mayoría de afectados están en apagón digital (64,9%). Es decir, ni siquiera han tenido la posibilidad de intentar buscar y aprovechar nuevas oportunidades. Llama la atención que un 29,1% de quienes no han podido aprovechar alguna oportunidad de las planteadas están en

situación de conectividad plena, es decir, cuentan con conexión ilimitada, ordenador y/o *tablet* o dispositivos similares, y hay habilidades suficientes en el hogar para realizar trámites mediante internet. Esto nos hace plantear la necesidad de simplificar los procesos y lenguajes utilizados para hacerlos más accesibles a toda la población, especialmente a aquella con diversidad funcional, así como facilitar un contacto no solo de modo online en caso de necesidad de resolución de dudas o de dificultades. Las nuevas dificultades procedimentales asociadas al mundo online requieren de, primero, la intención de querer facilitar los procesos a la ciudadanía, pero tal vez también una inversión en simplificarlas para que todos y todas podamos acceder a las nuevas y viejas oportunidades.

GRÁFICO 8. Hogares que han perdido alguna oportunidad por brecha digital según su grado de integración social



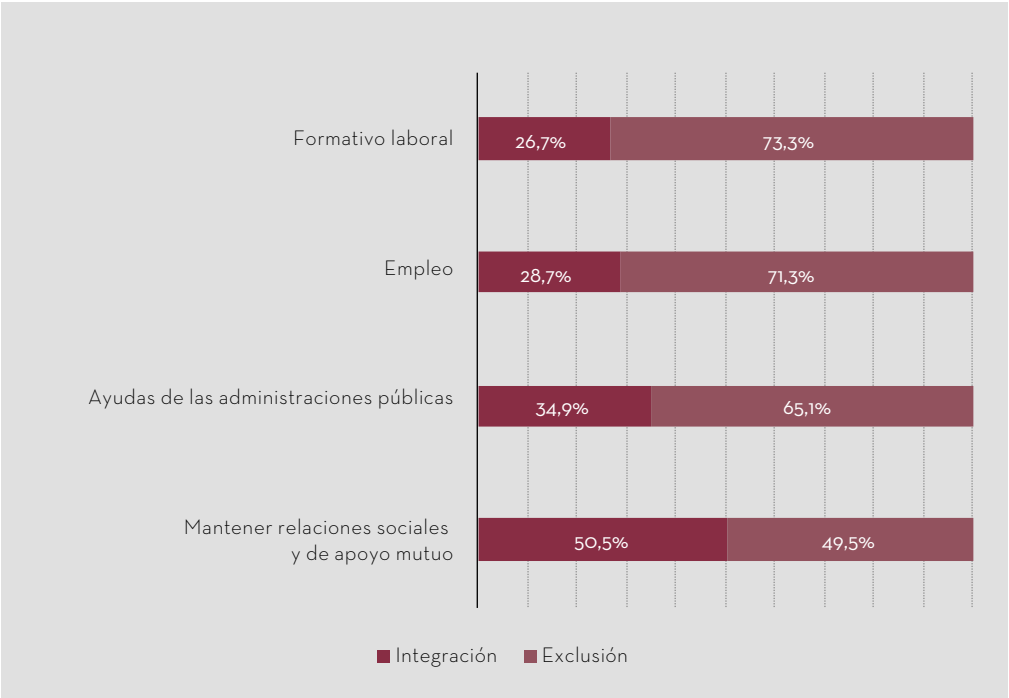
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Al preguntar por esas oportunidades perdidas debido a la brecha digital, las principales están relacionadas con las ayudas de las Administraciones públicas (2,4%), esto puede haberse visto agravado por el rápido avance que ha dado el proceso de digitalización administrativa a raíz del confinamiento de 2020, y por las propias exigencias de llegar a una administración pública electrónica plena. En segundo lugar, están las oportunidades formativas (1,9%), seguidas del empleo (1%). Por último, parece que mantener las relaciones sociales es el aspecto que menos perjudicado se

ha visto (1%). En principio, estos datos nos permitirían ser optimistas, dado los bajos porcentajes que presentan estas oportunidades perdidas en el total de la población española representada en la Encuesta EINSFOESSA. No obstante, hay que mirar un poco más allá.

En este sentido, los datos que arroja EINSFOESSA sobre las oportunidades perdidas en relación a la brecha digital dejan claro que quienes más pierden son quienes ya están más «desconectados», tanto digital como socialmente. El gráfico 9 muestra claramente cómo el grado de exclusión agrava la pérdida de oportunidades y, mientras entre quienes están en integración, el porcentaje de quienes dicen haber perdido alguna oportunidad en cualquiera de los ámbitos estudiados está en porcentajes inferiores al 40% —con la excepción del mantenimiento de redes de tipo social, al mirar a la población en exclusión los datos se multiplican—. La excepción la conforma el mantenimiento de redes sociales y de apoyo mutuo, donde se reparte de forma igualitaria esa pérdida de oportunidades entre las personas en integración y las personas en exclusión.

GRÁFICO 9. Tipo de oportunidades perdidas por brecha digital y por grupos de exclusión



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Es importante no perder de vista que las distancias que el último gráfico muestra, dada la velocidad a la que está avanzando la sociedad española en su vertiente digital a todos los niveles, tenderá a acrecentarse, lo que nos obliga a reflexionar sobre el potencial aumento de la separación entre sociedad integrada y excluida, de un lado, con mayor polarización entre ellas y, de otro, el agravamiento de las dificultades de quienes están en situación de exclusión para acercarse a la integración y paliar sus duras condiciones de vida.

Según la tipología y características de los hogares, encontramos que las pérdidas son más acentuadas en los hogares en los que hay niños, niñas y/o adolescentes (5,3%) en comparación con aquellos hogares formados solo por personas de edad avanzada y, dentro de los hogares con infancia, son los monoparentales, encabezados en su mayoría por mujeres, los más perjudicados (10,3%).

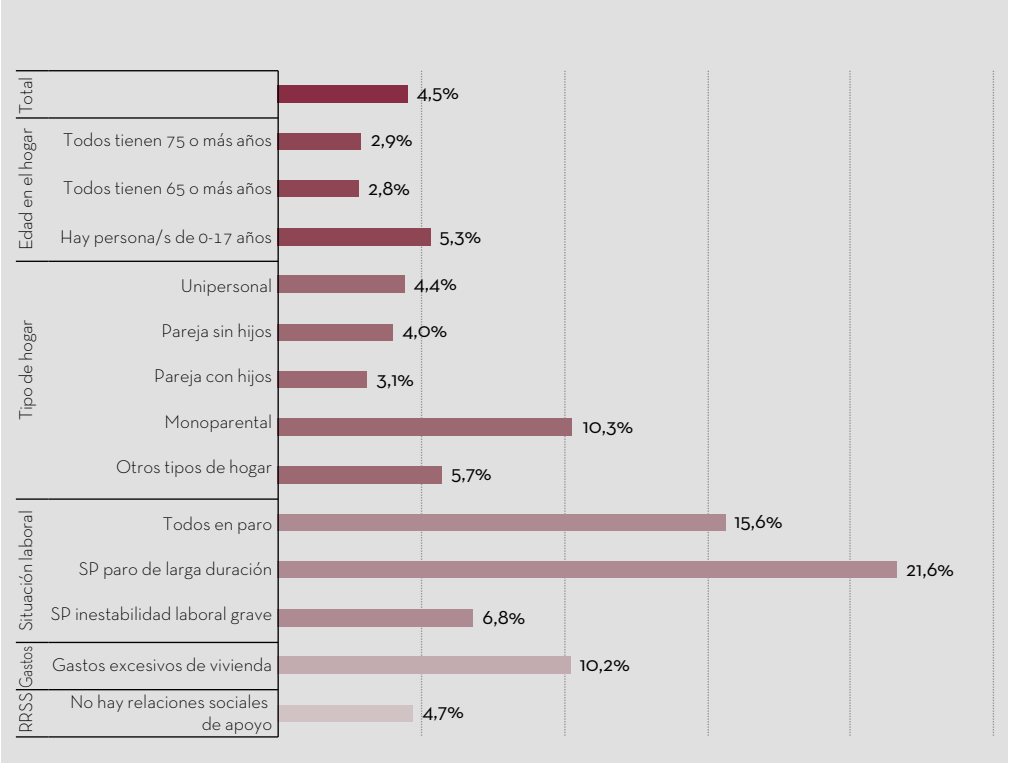
La situación de empleo es compleja. Cabe pensar que los hogares con menores índices de empleo y mayor inestabilidad y precariedad, son aquellos que más precisan aprovechar las oportunidades que se presenten. Sin embargo, los datos nos dicen que esa necesidad no ha sido satisfecha y debido a la brecha digital han perdido oportunidades el 15,6% de hogares con todas las personas activas en paro, siendo aún más acusada en el caso de hogares donde la persona sustentadora principal (SP) está en situación de paro de larga duración, esto es, que está en desempleo desde hace un año o más: dos de cada diez hogares con esta característica han perdido alguna oportunidad debido a cuestiones digitales. En el caso de viviendas en las que esta persona (SP) está en inestabilidad laboral grave (es decir, que en el último año ha trabajado en tres o más empresas, ha tenido tres o más contratos, o ha estado tres o más meses en desempleo), el 6,8% de hogares que se no han tenido capacidad digital para tratar de mejorar su situación.

Si ordenásemos estas características según cuáles están más relacionada con la privación de oportunidades por la brecha analizada, tendríamos, en primer lugar, que la persona sustentadora principal esté en paro de larga duración y en segundo lugar que además de esta, todas las demás estuvieran en paro. A continuación, se presenta como dificultad el hecho de ser un hogar monoparental y, casi con la misma importancia, tener unos gastos excesivos de vivienda **(7)** . En el lado opuesto, se han visto menos

(7) Esta cifra es el resultado de restar al total de ingresos, el dinero destinado a vivienda. Si la cifra resultante está por debajo del 40% de la media de ingresos del conjunto, es decir, es inferior al umbral de pobreza severa, se considera que los gastos de vivienda son excesivos en relación al total de ingresos disponibles.

afectados los hogares formados por personas de 65 o más años, y los constituidos por una pareja y sus descendientes.

GRÁFICO 10. Oportunidades perdidas por brecha digital según distintas características de los hogares



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Una vez realizado este análisis, nos centramos de manera particular en cada uno de los ámbitos estudiados para profundizar un poco más en su análisis y ver cómo la tecnología puede estar dificultando la integración social y, a su vez, ahondando en cómo esa distancia establecida desde el ámbito digital tiene sus correspondientes consecuencias en diferentes dimensiones de la exclusión en el mundo físico.

4.1. Oportunidades formativas y educativas

Estamos ante un mercado laboral con elevados niveles de precariedad, lo que dificulta cada más confiar en que un alto nivel de estudios será garantía de encontrar un empleo

acorde a la formación y en la posibilidad de una estabilidad laboral. La juventud ya no ve en sus títulos una garantía de futuro, aunque aún sigue siendo un elemento facilitador de la integración social.

Dado el factor diferencial, pues, que supone el nivel educativo, preguntamos de manera específica a las familias si han perdido alguna oportunidad formativo laboral durante la crisis del coronavirus y, si bien los resultados generales indicaban que esto había ocurrido en un 1,9%, es decir, en 356.341 hogares, el porcentaje asciende hasta casi el 9% de aquellos que están en situación de exclusión severa y, por tanto, que necesitan especialmente las herramientas disponibles que puedan suponerles un potencial empuje hacia la integración social.

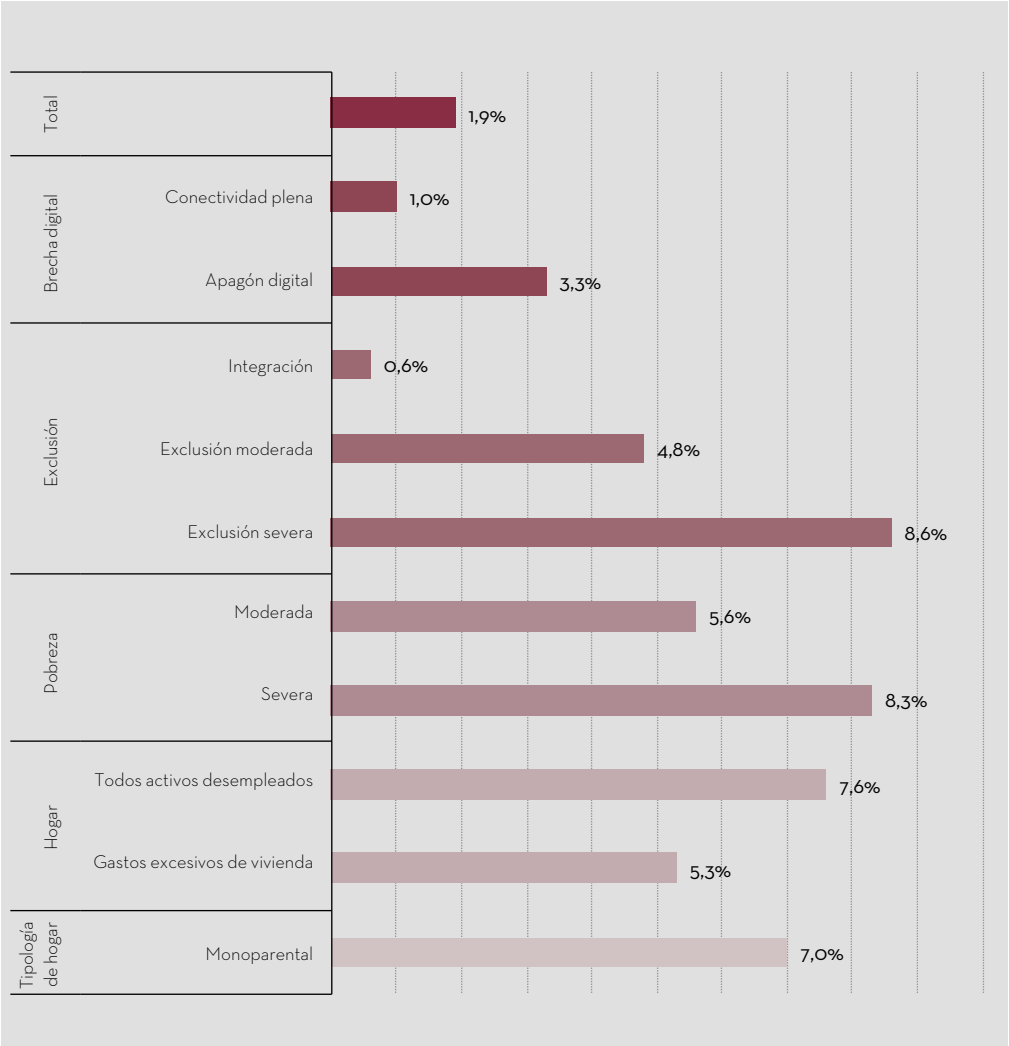
En relación a la conectividad, la pérdida de oportunidades formativas casi se triplica entre los hogares en apagón digital, con respecto a aquellos que disfrutan de conectividad plena. A pesar de que con el proceso de vacunación y las diferentes medidas que se han ido tomando para frenar los contagios y que parece que volvemos progresivamente a la presencialidad, lo digital ha venido para quedarse. Las posibilidades que ofrece este tipo de entornos (poder tener personas formadoras de cualquier parte del mundo; la posibilidad de acceder a formación en diversos lugares; contar con herramientas de almacenamiento de documentos, redes internas de las organizaciones donde tener foros, compartir documentos y realizar trabajo en equipo, entre otros) se seguirán utilizando y, aunque haya formación presencial, estar en lo digital se irá haciendo fundamental, si es que no lo es ya, para poder adquirir competencias formativas y laborales, y una satisfactoria inserción socio-laboral.

Por tanto, es importante también ver con más detalle cómo se relacionan las oportunidades perdidas en el ámbito de la formación con la exclusión social, donde se observa que a medida que la exclusión se hace más patente, también lo hace la pérdida de oportunidades. En el caso de aquellas de carácter formativo laboral, ha afectado a menos de un punto porcentual de los hogares en integración plena, alcanzando casi a uno de cada diez hogares en exclusión severa.

Como sabemos, la económica es una importante dimensión de la exclusión. Al mirar a las variables de pobreza **(8)**, vemos que la pérdida de oportunidades formativas se eleva del 1,9% general al 5,6% entre quienes sufren la pobreza moderada y al 8,5% en el caso de la pobreza severa.

(8) Se calculará a partir de la pobreza moderada. Un hogar está en pobreza moderada cuando sus ingresos son inferiores al 60% de la media del total de ingresos del conjunto de hogares.

GRÁFICO 11. Hogares que han perdido alguna oportunidad formativa debido a la brecha digital



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Por otro lado, hemos hablado de la importancia de la formación para romper la reproducción intergeneracional de la exclusión, pero también es importante atender a las situaciones complejas que ya existen en los hogares con diferentes características. De este modo, si atendemos al tipo de hogar, los hogares formados por un solo progenitor y sus descendientes son los más perjudicados: el 7% del total de hogares monoparentales ha perdido alguna oportunidad de este tipo, frente al 1% de hogares con parejas

con hijos/as, que se encuentran en el extremo opuesto. Las familias monoparentales representan un 35,3% del total de hogares que han perdido alguna oportunidad de formación debido a la digitalización.

Se requiere una especial atención a niños, niñas y adolescentes para asegurar la garantía de su derecho a la educación, sin olvidarnos de las personas adultas, que no solo pueden mejorar su empleabilidad, sino que además pueden convertirse en un apoyo para sus hijos e hijas para manejarse en el mundo digital técnicamente, pero sobre todo, intelectual y emocionalmente, fomentando la diferenciación entre opinión e información y entre objetividad y subjetividad, desarrollando el espíritu crítico, o preparándoles para los riesgos que pueden encontrar.

4.2. Oportunidades laborales

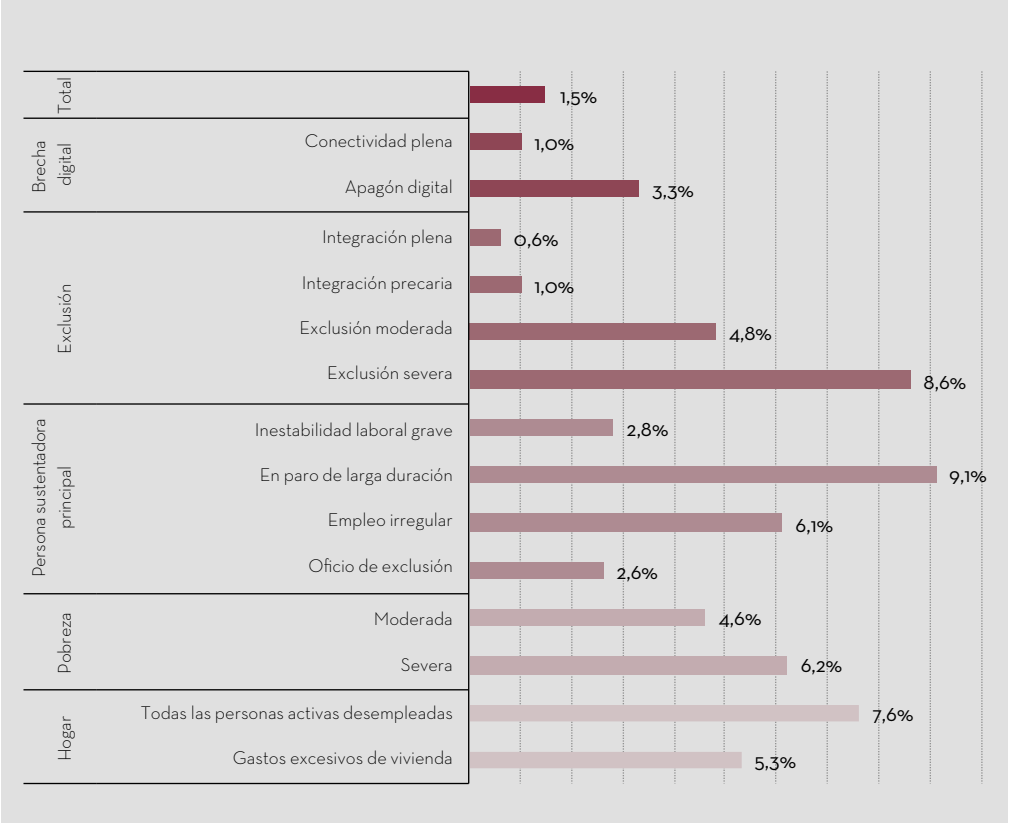
La tecnología e internet se convierten en un requisito casi elemental para poder estar en el mercado laboral y conocer oportunidades de empleo, presentarnos a ellas, y hacerlo de forma simultánea.

En primer lugar, veamos cómo se relaciona la conectividad con las oportunidades laborales perdidas debido a la brecha digital. Lógicamente, los hogares más afectados son los que se encuentran en situación de apagón. De ellos, un 3,3% se han visto afectados por la brecha digital en lo laboral, haciendo la lectura complementaria, la distribución del total de hogares que han perdido estas oportunidades muestra claramente cómo la mayoría, prácticamente siete de cada diez (68,5%), están en ese apagón que les impide aprovechar los recursos que hay en internet relacionados con lo laboral.

Esta variable se relaciona también con la situación económica del hogar, pues es a través del trabajo que, como decíamos, se reciben la mayoría de ingresos. Así, esto determinará si pueden vivir con cierta calidad de vida, o si más bien sobreviven entre diferentes carencias. La pérdida de oportunidades laborales se han incrementado hasta el 4,6% de las familias en pobreza moderada y al 6,2% de quienes sufren la pobreza más severa.

Es contradictorio y sin embargo coherente que las familias que han sufrido más la pérdida de oportunidades laborales son las que más las necesitan, es el caso de los hogares cuyo sustentador principal lleva más de un año desempleado. La brecha digital seguirá ahondando en esta contradicción que agudiza también la desigualdad de oportunidades.

GRÁFICO 12. Hogares que han perdido alguna oportunidad laboral debido a la brecha digital



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

4.3. Las redes sociales y personales

Las relaciones sociales van más allá de los apoyos de tipo práctico, y se adentran también en el terreno de la escucha, de los cuidados, del apoyo afectivo y emocional que sirve de protección y promotor del buen estado de nuestra salud mental.

Especialmente durante el confinamiento, pero también en sucesivas cuarentenas que hayan debido guardarse, internet se convirtió en una herramienta básica para conectarnos con los seres queridos que estaban más allá de las paredes de nuestro hogar y para seguir abriéndonos al mundo social a pesar del confinamiento y la distancia física impuesta para frenar el avance del virus. Sin embargo, por lo general las redes sociales

que iniciamos y desarrollamos en el ámbito digital son una reproducción de las redes convencionales que las personas tenemos el mundo físico (Gallego, 2016)**(9)**, si bien estas se ven amplificadas.

Así, se pone de manifiesto en los datos de la EINSFOESSA que no tener una conexión plena en el hogar puede conllevar un detrimento de las relaciones sociales, pues del total de hogares donde no se han podido mantener o se han perdido relaciones sociales y de apoyo mutuo debido a la brecha digital, el 76,2% fueron hogares en situación de apagón tecnológico. La pérdida de oportunidades relacionales ha afectado solo al 0,4% de los hogares en conectividad plena, frente al 3,2% en apagón digital.

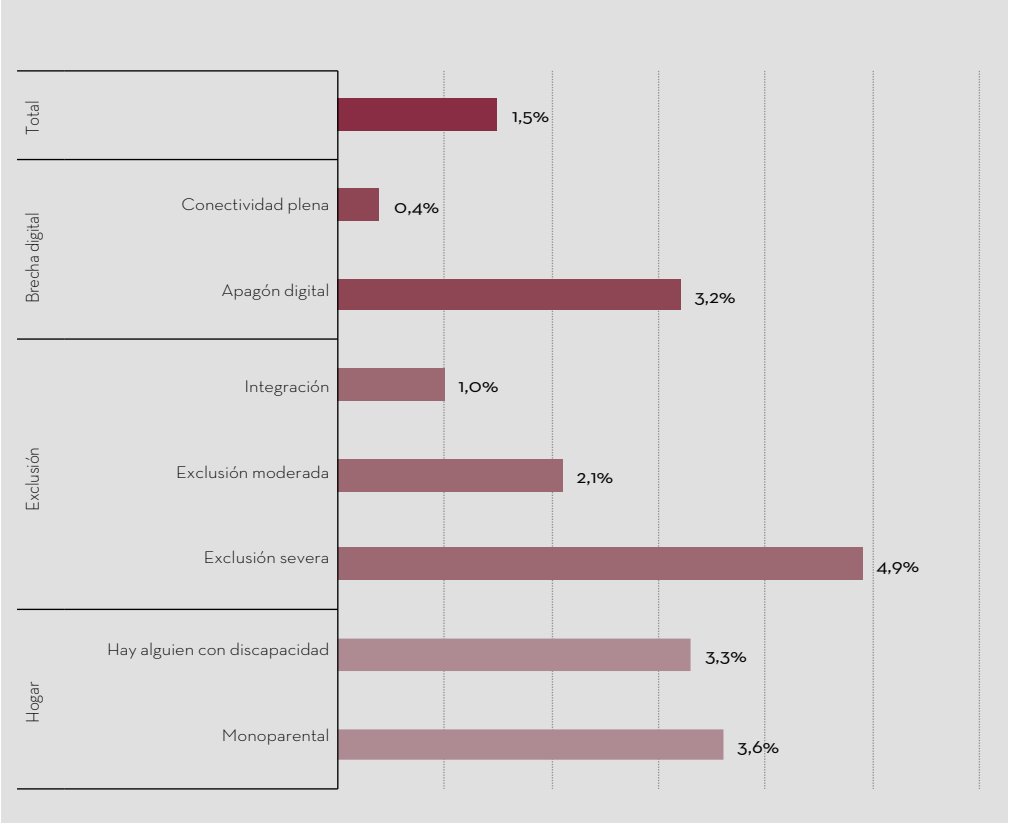
Dentro de estas, las insuficientes habilidades afectan a un cuarto de hogares (25,6%) que han perdido relaciones sociales habituales (independientemente de la causa), siendo esta la dimensión que más refuerzo necesita, mientras que, como hemos visto, la elevada inmersión de los teléfonos móviles en nuestras vidas hace que los dispositivos no sean una cuestión casi relevante en relación a la pérdida de red social (3,1%), que incluso en muchos casos se convierte en una herramienta práctica para mantener y disfrutar de los vínculos afectivos y sociales.

Por otro lado, se confirma de nuevo como la dificultad para mantener las relaciones sociales al carecer de internet, se relaciona positivamente con la exclusión social, multiplicando por cinco la incidencia entre las personas que sufren exclusión severa, respecto de la población integrada. En cuanto al tipo de hogar, los más perjudicados son los hogares donde hay alguna persona con discapacidad (3,3%) entre las familias con un solo progenitor, hogares monoparentales (3,6%). En ambos casos se trata de hogares mayores requerimientos de apoyo social y por tanto la situación descrita les sitúa más lejos de una posición social integrada.

A pesar de ser el ámbito menos perjudicado en cuanto a pérdida de oportunidades, las relaciones sociales y las redes de apoyo mutuo son ese tejido invisible que dota de cohesión a una sociedad, que crea comunidades y entrelaza personas y grupos, y las pérdidas en este sentido nos llevan a la atomización y a la fragmentación social. Es básico seguir trabajando para asegurar que este importante nodo no se pierda.

(9) Gallego, S. (2016). *Redes sociales digitales: información, comunicación y sociedad en el siglo XXI (2000-2010)* [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.

GRÁFICO 13. Hogares que han perdido relaciones sociales y de apoyo mutuo debido a la brecha digital



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

4.4. Oportunidades perdidas respecto a la Administración pública

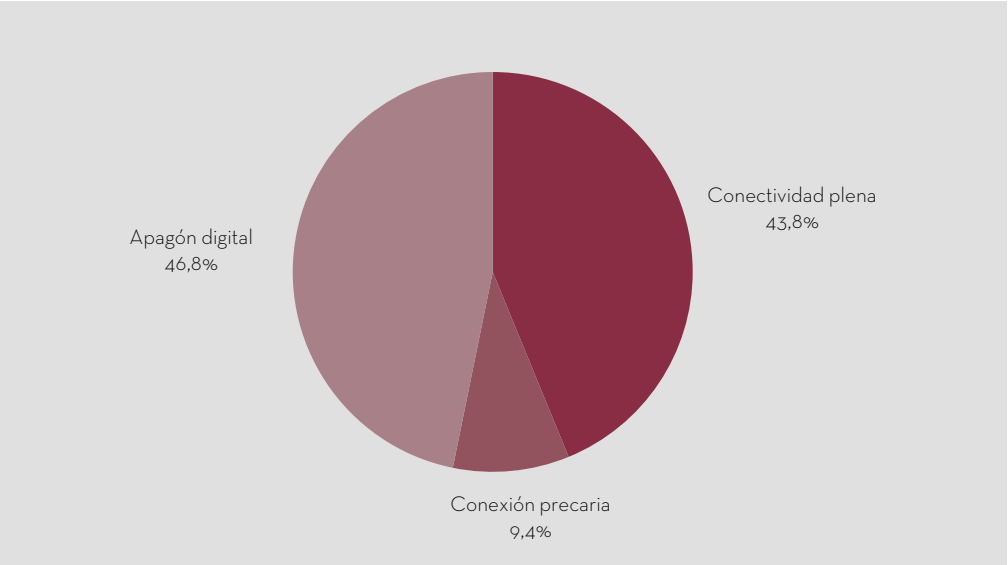
La digitalización de la Administración pública, ya mencionada anteriormente, puede llegar a suponer una merma del propio estado de bienestar, decisivo en la lucha contra la desigualdad, y un menor disfrute de los derechos sociales para algunos colectivos. La obligatoriedad de realizar determinados trámites de manera telemática, o el hecho de que la información esté principalmente disponible a través de las páginas webs de los organismos oficiales, sin que haya aún un acceso universal y una adaptación (de infraestructura y conocimientos) al bien social en el que se han constituido

las nuevas tecnologías, genera más desigualdad. La digitalización de la Administración no cumple, por tanto, con el objetivo que pretende: facilitar trámites, hacer más sencillo el acceso a la administración, mayor disponibilidad y accesibilidad, así como rapidez en la solicitud y expedición de documentos, etc. Para un sector de población esto es así, pero hay una parte que sigue quedando fuera, debilitando la cohesión social.

Y, como muestra, los resultados de la EINSFOESSA 2021 reflejan el perder oportunidades de recibir ayudas de las Administraciones públicas debido a la brecha digital, es cinco veces superior en los hogares en apagón tecnológico que entre aquellos que tienen conectividad plena. A su vez, el hecho de que también pierdan oportunidades los hogares con conectividad plena muestra que hay dificultades a la hora de relacionarse con la administración digitalmente.

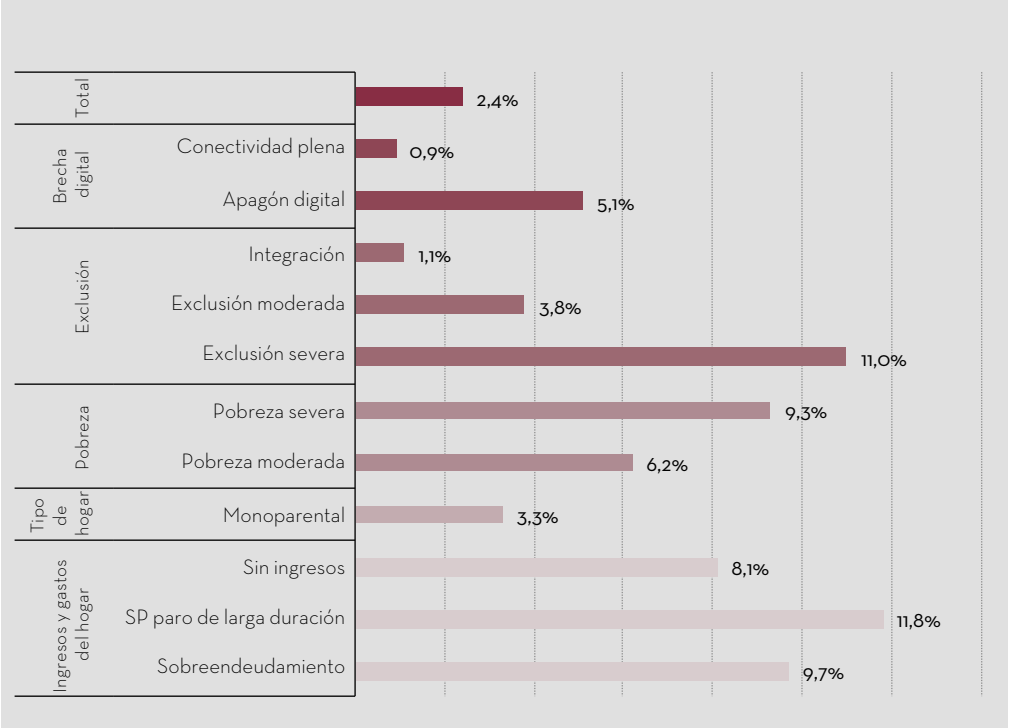
Más preocupante aún es que quienes más necesitan este tipo de ayudas son los que más lejos han quedado de ellas, dado que seis de cada diez personas que han perdido oportunidades de recibir ayudas de la Administración se encontraban en situación de pobreza.

GRÁFICO 14. Hogares que han necesitado pedir ayuda económica a una institución según su nivel de conectividad



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

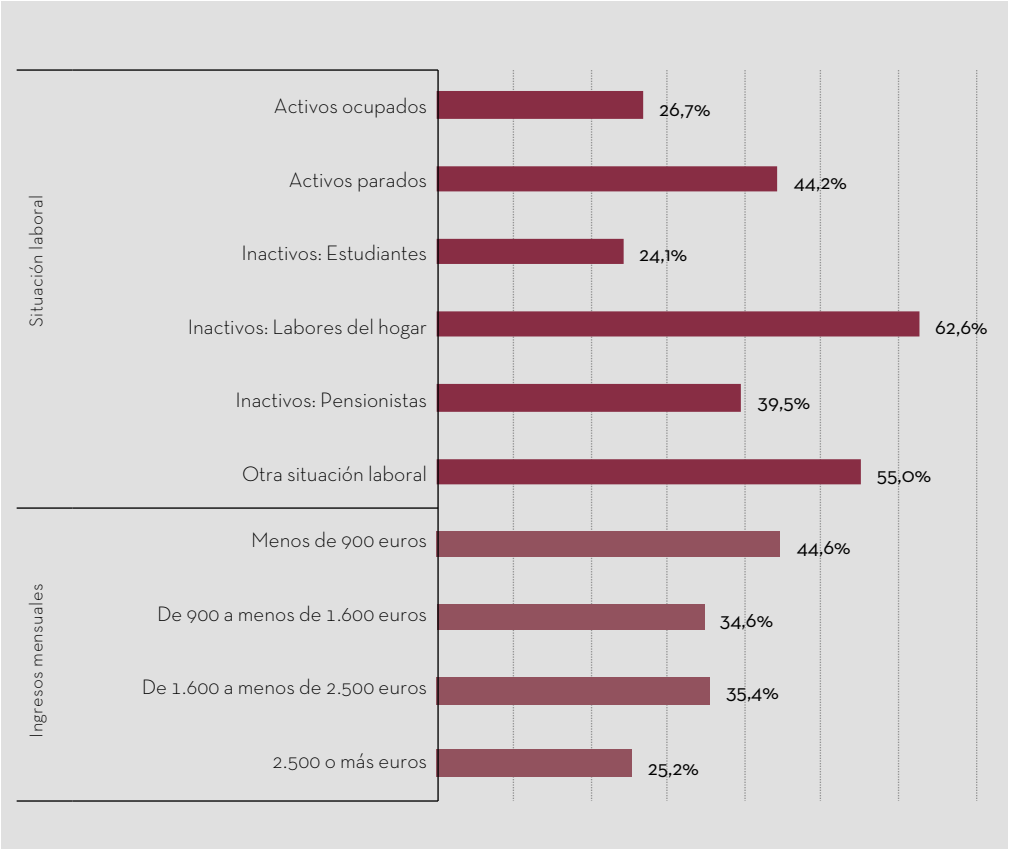
GRÁFICO 15. Hogares que han perdido la oportunidad de recibir ayudas de las administraciones públicas debido a la brecha digital



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Es significativo que la población con más necesidades de interactuar con la administración por sufrir desempleo de larga duración, o carecer de ingresos o sufrir la exclusión en sus manifestaciones más severas, son quienes se encuentra perdiendo mayores oportunidades por la brecha digital. A la vez, que de las personas usuarias que han necesitado presentar algún formulario a través de la administración electrónica pero no pudieron hacerlo por falta de destrezas el 62% se dedican a las labores del hogar, lo que quiere decir que no generan ingresos por el trabajo. Entre los activos parados son un 44,2% los que se han encontrado en esta situación. Por nivel de ingresos netos mensuales la tendencia es a que este problema se reduzca a medida que aumenta el nivel de ingresos y, en relación con esto, el nivel educativo.

GRÁFICO 16. Usuarios que en los últimos 12 meses que tuvieron necesidad de presentar algún formulario a través de la Administración electrónica y no lo enviaron por falta de habilidades o conocimientos



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares 2020, INE

Se manifiesta que la población de España no está preparada para una total digitalización administrativa y que supeditar los derechos al acceso y capacidades telemáticas genera una mayor desigualdad, al dejar fuera de la sociedad digital a las personas que ya se encuentran fuera de la misma en el mundo físico, en lugar de hacer que lo digital sea un instrumento de integración.

5. ¿Una nueva exclusión etaria? Brecha digital y brecha generacional

Para hablar de distancia generacional solemos irnos a una diferencia meramente biológica, etaria. No obstante, la teoría de las generaciones ha ido más allá de este planteamiento, si bien desde el positivismo se pone el acento en ese contenido biológico. Así, A. Comte establecía que el ritmo de las generaciones podía ser calculado midiendo cuál era el tiempo preciso para lograr, en la vida pública, la sustitución de una generación por la siguiente. El cambio y el progreso, por tanto, resultaban del equilibrio dado entre lo que hacía la generación más reciente y los cambios sociales que introducía, y la estabilidad que las generaciones previas mantenían con lo anterior o lo presente.

> Los sucesivos pasos de la Humanidad suponen, necesariamente, la continua renovación, suficientemente rápida, de los agentes del movimiento general, que, poco perceptible habitualmente en el curso de cada vida individual, no se hace verdaderamente pronunciado sino al pasar de una generación a la que sigue (Curso de filosofía positiva de A. Comte, en Marías 1961: 33-34) **(10)**.

Con el aumento de la longevidad, Comte considera que se da una ralentización en el progreso debido a «los roles de conservación, freno y retardo que desempeña la gente mayor» (Mannheim, 1993:195) **(11)** en esa relación que mantienen con lo ya pasado y establecido.

Por su parte, desde la escuela histórico romántica se resta importancia al contenido biológico y se acentúa el contenido histórico. Desde esta perspectiva, Dilthey **(12)** entiende que existe un paralelismo entre los ritmos de la historia y los ritmos generacionales. Desde su teoría, la edad, como conjunto de años biológicos cumplidos, no es relevante, sino que lo que importa es la 'calidad del tiempo' compartido en términos de experiencias.

---

(10) Marías, Julián (1961). «El método histórico de las Generaciones». Revista de Occidente Ed.: Madrid.

(11) Mannheim, Karl (1993). «El problema de las generaciones», *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 193-244.

(12) Leccardi, C. y Feixa, C. (2011). «El concepto de generación en las teorías sobre la juventud». Última Década, n.º 34, pp. 11-32.

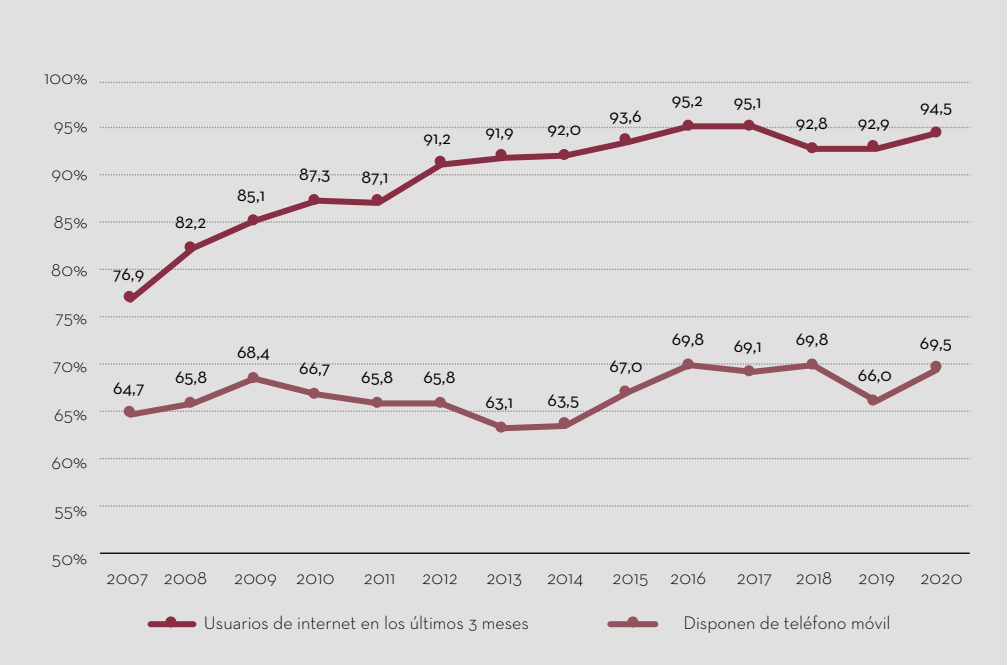
Tratando de distanciarse de ambas visiones, Mannheim realizó una formulación sociológica de las generaciones. Este autor enfatiza la idea de contemporaneidad, a través de la cual se comparten —y esta es la clave— influencias, cultura e ideas y una determinada situación política y social. La contemporaneidad, por tanto, supone que las personas están sujetas a influencias y experiencias parecidas. El vínculo generacional tiene dos componentes: la vivencia de hechos históricos que marcan hitos (un antes y un después) y que tal vivencia compartida se dé durante el proceso de socialización, cuando las estructuras mentales e ideas son más flexibles.

A partir de lo visto, podemos decir que la expansión de la sociedad del conocimiento ha sido un hecho histórico compartido en el tiempo, pero no experienciado de la misma manera para unos y otros grupos de edad. Para unos ha llegado en un momento de total flexibilidad en el aprendizaje, siendo ya muchas las personas que han nacido en la era digital y a los que podemos llamar *nativos digitales* (las personas más jóvenes), mientras para otros ha llegado en un momento de sus vidas más tardío, que puede dificultar la introducción de estas tecnologías en su vida cotidiana. La cuestión es si la tecnología y lo digital abren una brecha generacional derivada de la digital, pudiendo la edad llegar a ser un elemento de exclusión.

Si empezamos por los más pequeños, los datos de la Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación de los hogares del INE nos indica, para los menores de 0 a 15 años, que la disponibilidad de teléfono móvil entre la infancia se mantiene entre el 60% y el 70% a lo largo de todo el período revisado, mientras que el uso de internet se va implantando como un elemento habitual entre las personas más jóvenes. De hecho, mientras que el 2007 habían usado internet en los tres meses previos tres cuartas partes de este grupo poblacional, desde 2012 esta frecuencia se mantiene por encima del 90%. En este sentido no hay grandes diferencias por sexo, lo que nos señala que la distancia que pueda haber entre hombres y mujeres o bien tiende a desaparecer, o bien aparece a una edad más avanzada, o no se limita únicamente a tener o no teléfono o hacer uso de internet, sino, tal vez, al uso que se hace de dispositivos y de la red, o de las habilidades adquiridas.

Si miramos al grueso de edad, la población de 16 a 74 años, comprobamos que a más edad se da una menor frecuencia de uso de internet, aunque, aun así, en el conjunto de la población el uso de internet está ampliamente extendido: hasta los 54 años más del 95% de personas han utilizado internet al menos una vez a la semana. A partir de los 65 años, esta cifra desciende hasta el 64,3%. Es decir, no es una herramienta de uso diario ni, por tanto, tan indispensable como pueda ser en los hogares más jóvenes. Sin embargo, no puede convertirse en indispensable si no hay habilidades para aprove-

GRÁFICO 17. Telefonía móvil disponible y uso de internet en la infancia (0-15 años)

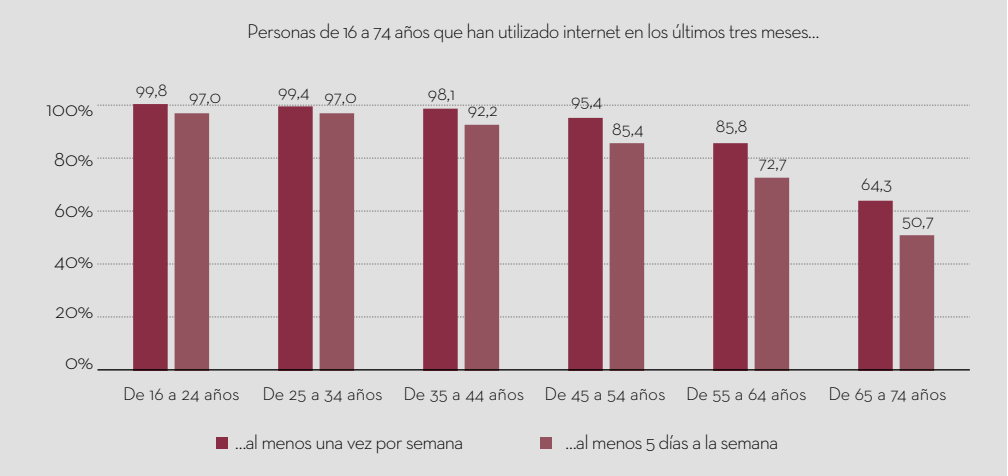


Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares 2020, INE.

charla, por lo que la alfabetización, a cualquier edad, es precisa para asegurar que se conoce la potencialidad de las nuevas tecnologías de la comunicación y que se tiene la capacidad de utilizarlas, aunque después haya libertad para hacerlo o no hacerlo. A su vez, deben seguir existiendo formas alternativas a la telemática para la comunicación tanto con instituciones públicas como privadas, donde cosas como necesitar contactar con un servicio técnico por una avería que precisa ser reparada, o la reclamación de una factura, se pueden convertir en imposibles.

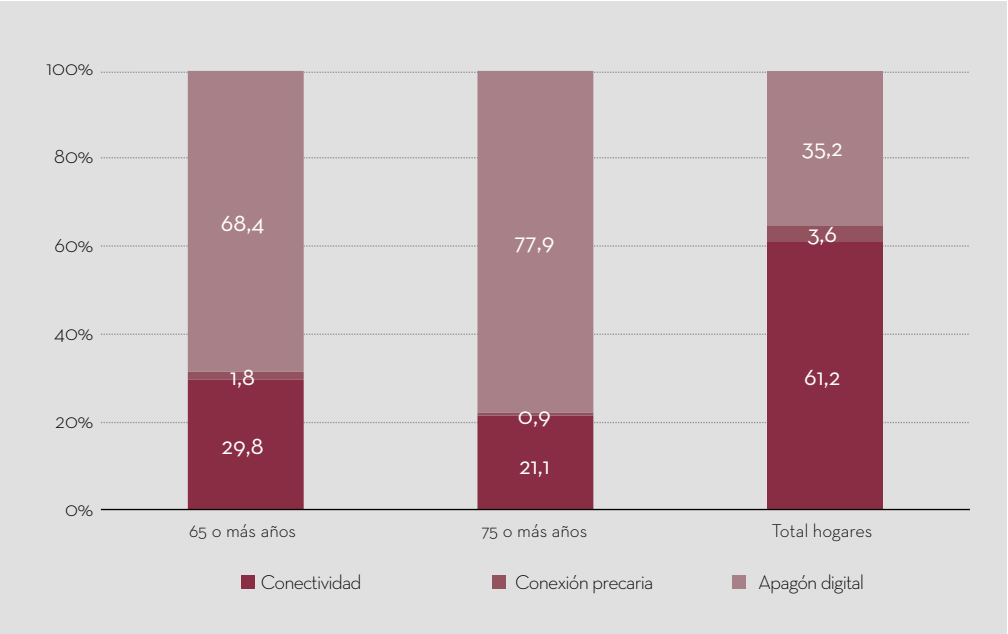
Pero veamos cómo está la conectividad en los hogares particularmente conformados por personas de más edad a partir de datos de la Encuesta EINSFOESSA. En el caso de la conectividad plena, los valores para hogares mayores de 65 años suponen la mitad del porcentaje global de hogares que tienen conexión: para los hogares de edad más avanzada la conectividad llega al 29,8%, mientras que para el conjunto son el 61,2% los hogares con conectividad plena. En el caso de los hogares conformados únicamente por personas de 75 o más años, hay aún una menor disponibilidad de conexión.

GRÁFICO 18. Uso de internet en los últimos tres meses por grupos de edad



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares 2020, INE

GRÁFICO 19. Conectividad en los hogares comparando total de hogares con aquellos formados solo por personas de edad avanzada: 65 o más años y 75 o más años



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

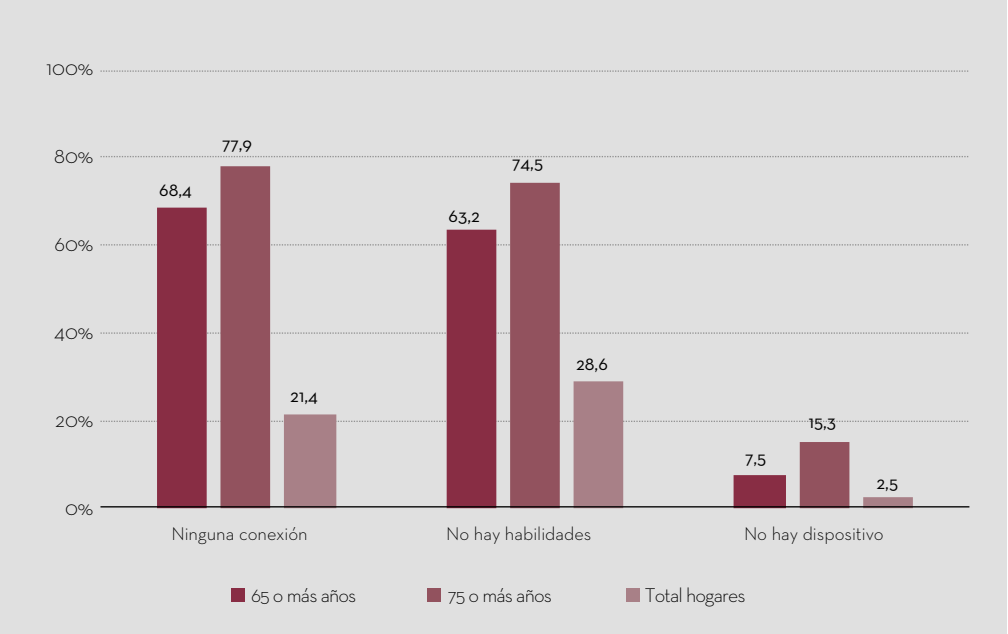
Los hogares que están en apagón total están formados en su mayoría por una persona sola (44,5%) o por parejas sin hijos o hijas convivientes (28,6%). Al mirar al total de población, veíamos que un 53% de hogares formados por una persona sola están en apagón digital. No obstante, el rasgo definitorio no es la unipersonalidad en sí misma, si no la edad de las personas que conforman estos hogares, ya que el 82,7% de hogares unipersonales en apagón tecnológico están conformados por personas que tienen 65 o más años.

Siguiendo con estos hogares, sea cual sea su composición, si todas las personas convivientes tienen 65 o más años, casi siete de cada diez de estos hogares de edad avanzada están en apagón. Esto nos está poniendo frente a la necesidad de brindar apoyos y estrategias alternativas para que estas personas sigan estando incluidas en la sociedad y se garantice el acceso a sus derechos, que no debe quedar delimitado a la atención telemática. Aunque cabe pensar que poco a poco estas diferencias se irán limando, dado que las generaciones más jóvenes, al ir envejeciendo sí tendrán un buen manejo de las tecnologías, no debemos dejarlo todo a esta intuición, dado que los mayores del futuro también podrán tener dificultades de adaptación provocadas por la velocidad a la que avanzan el entorno digital y las herramientas tecnológicas.

Con dos tercios de hogares mayores en situación de apagón (más de tres cuartas partes del total de hogares de 75 y más años), al preguntamos a qué se debe el apagón, en la mayoría de casos es porque los integrantes del hogar no cuentan con ningún tipo de conexión a internet: 68,4% de hogares de 65 y más años, más agudo aún, con un 77,9%, a partir de los 75 años. Las habilidades, que eran el principal hándicap para el conjunto de hogares, pasan a un segundo lugar, aunque siguiendo de cerca al primero. Si no había habilidades en algo menos del 30% de la población, en los hogares conformados por personas de mayor edad, las capacidades tecnológicas son insuficientes en prácticamente tres cuartas partes de hogares. Por su parte, y gracias a la amplia inmersión de la telefonía móvil entre la ciudadanía, la falta de dispositivos es mucho menos importante, si bien en la comparación se observa que hay un 15% de hogares de 75 o más años donde tampoco está presente el móvil.

De hecho, según datos de la Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares 2020 del INE, habían hecho uso de internet en los tres meses previos a la realización de la encuesta el 27,9% de personas de 75 y más años, siendo algo más intenso el uso entre hombres (30,2%) que entre mujeres (26,4%), y entre la población más joven de este tramo de edad (34,6% de 75 a 84 años) que entre la de edad más avanzada (un 13,7% de personas de 85 y más años habían utilizado internet en los tres últimos meses).

GRÁFICO 20. Motivos del apagón digital en los hogares conformados por personas de edad avanzada y comparación con el total de hogares



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Esta misma encuesta indica rasgos distintos en las tareas realizadas entre la población entre 16 y 74 años, y la de 75 y más años. Coinciden en primer lugar el uso de mensajería instantánea, aunque con porcentajes muy diferentes: el 89,5% frente al 22% de personas mayores de 74 años quienes, en segundo lugar, realizan videollamadas (16,6% frente al 77,7% del conjunto de población de 16 a 74). En ambos casos, las tareas que aparecen en los últimos lugares son vender bienes o servicios, en el puesto 17, y realizar apuestas *online* por dispositivos móviles o fijos en salones de juego o similar, en el puesto 18.

La pérdida de oportunidades debido a internet es menos intensa entre los mayores, también porque las cuestiones formativas y de empleo no son las motivaciones principales en esta etapa de la vida. Así, solo en el 2,8% de hogares conformados únicamente por personas mayores de 64 años declaran haber perdido alguna oportunidad debido a la brecha digital. La dimensión más afectada ha sido la de mantener relaciones sociales y de apoyo mutuo, y la pérdida de ayudas económicas por parte de las Administraciones públicas. En cuanto a la dimensión relacional, el contexto COVID-19

TABLA 2. Las 10 tareas más realizadas por internet según tramos de edad.

	Personas 16 a 74 años			Personas 75 y más años	
1	Usar mensajería instantánea	89,5	1	Usar mensajería instantánea	22,0
2	**Buscar información sobre bienes o servicios**	78,3	2	**Telefonear o realizar videollamadas a través de Internet**	16,6
3	Telefonear o realizar videollamadas a través de Internet	77,7	3	**Leer noticias, periódicos o revistas de actualidad *on-line***	15,8
4	**Recibir o enviar correo electrónico**	76,4	4	Buscar información sobre bienes o servicios	12,7
5	Leer noticias, periódicos o revistas de actualidad on-line	75,9	5	Recibir o enviar correo electrónico	12,2
6	Buscar información sobre temas de salud	67,1	6	Buscar información sobre temas de salud	11,8
7	Participar en redes sociales (con un perfil de usuario)	64,7	7	**Utilizar Banca electrónica**	9,1
8	Utilizar Banca electrónica	62,1	8	**Concertar una cita con un médico a través de una página web o de una app de móvil**	7,5
9	**Utilizar un espacio de almacenamiento en Internet**	42,9	9	Participar en redes sociales (con un perfil de usuario)	6,7
10	Concertar una cita con un médico a través de una página web o de una app de móvil	40,3	10	**Colgar contenidos propios (texto, fotos, música, videos, software, etc.) en una página web para ser compartidos**	3,6

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares 2020, INE.
En negrita: ese grupo de edad da mayor importancia al ítem. En gris: Ambos grupos de edad sitúan el ítem o actividad en el mismo lugar de frecuencia de uso

ha influido indudablemente sobre nuestras relaciones, con la excepcionalidad de que las personas de más edad han necesitado tener un cuidado especial, un cuidado que puede haberles hecho sentir el impacto de la brecha digital sobre sus posibilidades de abrir la ventana de la pantalla y, de este modo, de su casa, especialmente a la familia.

Se da, en consecuencia, una doble conclusión: nos encontramos con una población joven tendente a la hiperconectividad, y una población mayor que no solo está en situación de apagón digital, o con dificultades para desenvolverse digitalmente, sino que además la primera nace y crece en un entorno donde ya están totalmente implementadas estas tecnologías, mientras que los segundos tienen que hacer un esfuerzo específico porque siempre se han desenvuelto sin ellas, y no tienen esa urgente necesidad de ellas que puede mostrar la juventud. Una necesidad que, en cambio, las propias administraciones públicas pueden estar obligando a crear.

6. ¿Qué ocurre en el entorno rural?

En España, el medio rural representa a un 84% del total del territorio. A pesar de su extensión, encontramos en estos núcleos a un 16% del total de población del país. Este desajuste genera que tengamos 66.000 km² de «regiones escasamente pobladas», término de la Unión Europea utilizado para referirse a aquellos territorios con densidades poblacionales inferiores a los ocho habitantes/km² **(13)**. La *Estrategia de digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural* del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación establece la necesidad de desactivar esa brecha como medio para evitar el despoblamiento rural. Y, más allá de eso, se hace indispensable desde una perspectiva de derechos para la ciudadanía de estos entornos.

En el lado opuesto tendríamos los grandes núcleos urbanos, donde la vivienda se ha convertido en un problema estructural y el espacio disponible por persona puede, en algunos lugares, llegar a convertirse en insuficiente. Pero, a la vez, son lugares hiperconectados en los que es posible, exceptuando las necesidades fisiológicas básicas del cuerpo, vivir a través de la pantalla.

El último informe sobre la digitalización de la economía del Consejo Económico y Social (CES) **(14)** señala como principal causa de la brecha digital entre el medio rural y el urbano en España la distinta dotación de infraestructuras, y analiza cómo en 2021 todavía una parte importante del territorio español, principalmente del ámbito rural, no cuenta con una conectividad digital fiable y de calidad, lo que condiciona su aprovechamiento y, por consiguiente, el desarrollo digital de estos territorios y sus ciudadanos. Así, se encuentran más alejados de su posible integración en el mundo digital y, como hemos ido viendo, del acceso a derechos que, en estos lugares, a veces ya es complejo ver garantizados.

En los años previos a la pandemia de la COVID-19 ya se venían detectando las importantes diferencias en las infraestructuras digitales y las barreras existentes para que el desarrollo y acceso a internet pudiera tener un papel vertebrador del territorio. La realidad descrita en el informe del CES, señala como esas diferencias en la dotación de

(13) Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (s. f.). *Estrategia de digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

(14) Consejo Económico y Social España (2021). *La digitalización de la economía*. Madrid: Consejo Económico y Social España.

infraestructuras de TIC, y sobre todo la desigualdad de acceso a las redes de mayor capacidad y velocidad, estaban constituyendo un factor amplificador de la desigualdad territorial, con una especial incidencia en las zonas más despobladas. La constatación de esta situación conduce a afirmar que «la brecha digital de acceso y capacidad de uso de redes originan una nueva causa de exclusión social, que afecta principalmente a los colectivos más vulnerables» (CES, 2021:72) y que se manifiesta más profusamente en el entorno digital.

Fruto de la COVID-19 este nuevo factor de exclusión social ha adquirido aún mayor relevancia por la digitalización acelerada que tuvo lugar durante el confinamiento especialmente, pero que no ha desaparecido si no que, por el contrario, es un aceleramiento que continúa y que ha ido dejando más atrás a los territorios rurales, que por las mencionadas carencias en las infraestructuras de comunicaciones no alcanzan los mínimos necesarios de velocidad y calidad para desarrollar actividades digitales de la vida diaria (educación-formación, trabajo, actividad económica, etc.), y «el desarrollo de la actividad online de muchos sectores económicos, así como de las pequeñas y medianas empresas que conforman la mayor parte del sector productivo» (CES, 2021:72). Una infraestructura digital adecuada facilitaría cambios en el urbanismo de ciudades y pueblos mediante la dispersión demográfica de unas hacia otros, que descongestionaría a aquellas y reviviría a estos. Aunque no fuera de forma masiva ni en el corto plazo, se estaría facilitando la posibilidad de vivir y trabajar en entornos rurales.

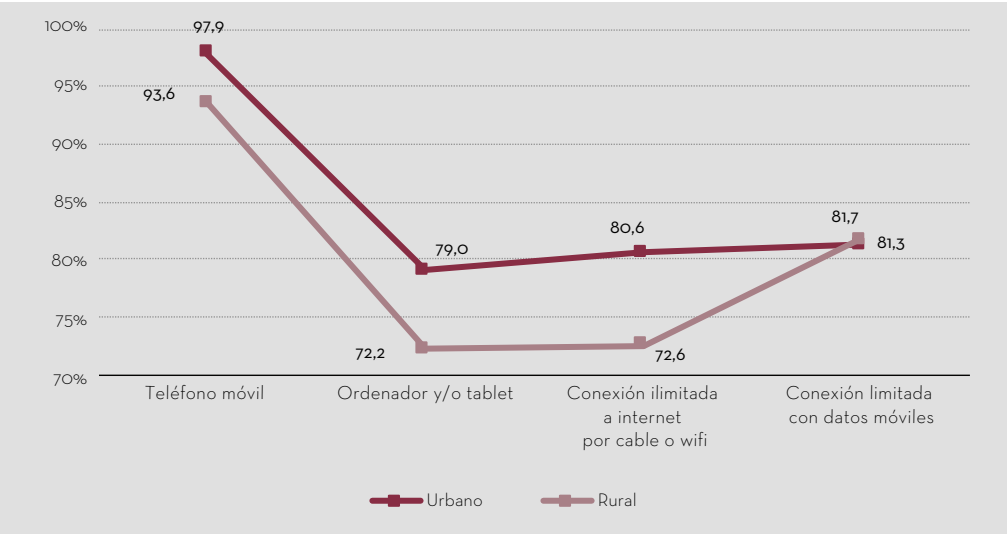
Los datos del Ministerio de Asuntos e Económicos y Transformación digital sobre cobertura de banda ancha en España muestran la persistente brecha en los municipios rurales, de forma que solo el 49,8% de estos tienen acceso a internet a velocidades superiores a 100Mbps, representando un reto crucial la necesidad de avanzar en la digitalización de esos 3,3 millones de hogares para «reforzar la cohesión social y territorial» (CES, 2021:73) y para conseguir que los derechos ciudadanos tengan una mayor accesibilidad para toda la ciudadanía, independientemente de su lugar de residencia.

A pesar de que el desarrollo de la tecnología móvil 4G tiene una implantación generalizada en los ámbitos rurales, siguen existiendo problemas en las zonas más remotas y en los municipios más despoblados, lo que origina que entre los municipios de menos de diez mil habitantes se duplica el número de viviendas (20%) que solo tienen a acceso a internet mediante la conexión a través de banda móvil, lo que supone vivir con una conexión tan precaria que no se pueden desarrollar con normalidad ciertas actividades digitales de la vida diaria —y no digamos, como hemos nombrado, actividades digitales que permitan el desarrollo de una actividad empresarial—.

Para el análisis de los datos de la EINSFOESSA haremos la distinción entre rural y urbano diferenciando entre municipios que tienen hasta 5.000 habitantes, y aquellos que tienen más de 5.000 habitantes. Esta diferenciación se sustenta sobre la base de que los núcleos con más población suelen desarrollarse en torno a otros polos de mayor tamaño (ciudades dormitorio en la periferia de grandes capitales, pueblos grandes que acogen a ciudadanía que no quiere o no puede permitirse vivir en la ciudad, etc.). No obstante, defendemos también que aún entre estos municipios y los que tienen menos de 1.000 habitantes también hay diferencias significativas, aunque entrar en este nivel de detalle requeriría un documento específico.

Teniendo esto en cuenta, el equipamiento tecnológico que existe en los hogares según el tamaño del municipio señala claramente, que el acceso a internet a través del teléfono móvil tiene una implantación casi total en el territorio, no habiendo diferencias, o siendo estas muy pequeñas, entre ámbitos territoriales. No obstante, si miramos al aparato sin preocuparnos de la conexión, ya sí encontramos una distancia, aunque todavía no demasiado grande. Estos saltos se dan al ver la disponibilidad de ordenadores y/o tabletas, con mayor presencia en el entorno urbano, y en la conexión ilimitada, donde se da la mayor distancia entre un tipo de hábitat y otro: hay este tipo de conexión en el 72% de hogares del entorno rural, y en ocho de cada diez para el ámbito urbano.

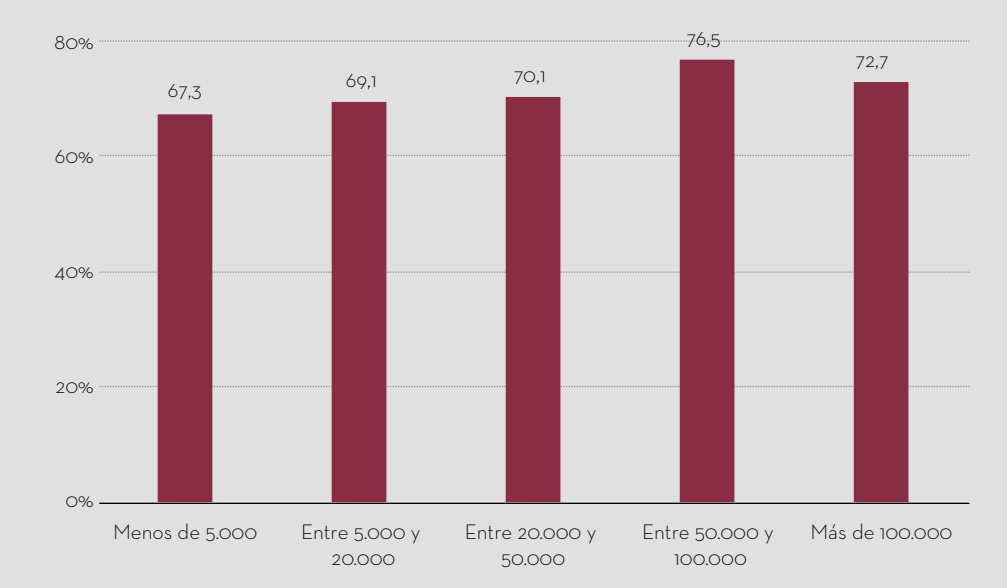
GRÁFICO 21. Equipamiento tecnológico disponible en los hogares según tamaño del municipio



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Pero ya sabemos que esto no es suficiente y que para un buen aprovechamiento de las tecnologías hay que tener el conocimiento suficiente para utilizarlas. En este caso, la tónica general es que haya más habilidades a medida que aumenta el tamaño del municipio, desde el 67,3% de hogares de municipios de menos de 5.000 habitantes, hasta el 72,7% de viviendas ubicadas en municipios de más de 100.000 habitantes. Sin embargo, no se trata de una tendencia ascendente perfecta, pues es en los hábitats conformados por entre 50.000 y 100.000 personas donde más habilidades se dan.

GRÁFICO 22. Disponibilidad de habilidades informáticas en el hogar según tamaño del municipio



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Se hace necesaria la extensión del estado de bienestar en un doble sentido que referencia al presente y al futuro: cuidar y garantizar el derecho digital de quienes ya habitan estos lugares, y asegurar una calidad suficiente de infraestructura que permita atraer nuevos pobladores, así como negocios o, simplemente y gracias al teletrabajo, personas trabajadoras que dinamicen laboralmente estas zonas.

7. Conclusiones

La brecha digital nos afecta a todos y todas como miembros de una sociedad que puede dejar a parte de sus integrantes privados del acceso a sus derechos por un exceso de digitalización, pero también porque somos los responsables, como usuarios y como sociedad virtual, de hacer que la tecnología sirva a la construcción de una sociedad mejor y más cohesionada. Sin embargo, asistimos una vez más a la realidad de que siguen perdiendo más oportunidades, en este caso digitales, aquellos que son más vulnerables y que tienen más difícil alcanzar una vida digna; nos referimos a quienes ya son población vulnerada, y la brecha digital no hace sino dificultarles aún más el ejercicio de una ciudadanía plena.

Es necesario repensar la tecnología, su uso y su alcance, pues hasta el momento lo que vemos es una brecha digital que se materializa en fractura social. Una fractura que encuentra su origen principal en la privación material en particular y en la exclusión severa en general y, que por tanto requiere priorizar la digitalización en los proyectos de inclusión. Pero más allá de la exclusión, también alcanza otro tipo de separaciones y exclusiones, como la de las personas de mayor edad, o de los entornos rurales. En el caso de las primeras, las personas mayores sufren menos las consecuencias de esta digitalización en algunas de las dimensiones (laboral, formativa, de redes sociales) por cuestiones de etapa vital y de su propia socialización y momento cultural. No obstante, las puertas no digitales de la Administración deben seguir abiertas para ellos, y para toda la población, al menos hasta que el proceso de digitalización sea una realidad garantizada material y culturalmente para el 100% de la sociedad.

Y aunque parece que, en ese sentido, la digitalización de las personas mayores es una cuestión, literalmente, de tiempo, es decir, de cambios generacionales, es preciso poner la digitalización como uno de los contenidos de máxima prioridad en los proyectos de inclusión. Hemos visto cómo esta brecha puede convertirse en un foso que separe a los que están dentro de los de fuera, que ahonde en los procesos de exclusión, y que desplace a gente desde el centro integrado hacia la acumulación de dificultades.

En el espacio físico o presencial, el mundo rural queda relegado a un segundo plano desde el primer escalón: la falta de infraestructura para disponer de conexión es una constante. Una realidad que comienza en la escasa y deficiente infraestructura para una cobertura móvil de calidad que hay en gran parte del país. Al no dotar de infraestructura a estos lugares de baja densidad poblacional por una cuestión de rentabilidad. Nos preguntamos si estos servicios esenciales deben seguir siendo el resultado de una

decisión y gestión privada dentro de los legítimos intereses de las empresas, o una cuestión de servicio público. Una reflexión necesaria ya que tener internet deja de ser una preferencia u opción cuando se convierte en la llave imprescindible para abrir las puertas del ejercicio pleno de derechos como la educación, la sanidad, la participación ciudadana o la gestión administrativa, entre otros y, en suma, para seguir siendo parte de la comunidad.

Es importante invertir esfuerzos en ofrecer una suficiente formación en competencias digitales y capacidades de desarrollarse en internet y de utilización de los dispositivos. Debe ponerse una atención especial en niños, niñas y adolescentes para el buen uso de las tecnologías y conferirles la capacidad de buscar, encontrar y saber aprovechar la información obtenida por medio de internet, y a la vez dotarles de capacidad crítica para discernir entre lo que es información y lo que es mera opinión, así como apreciar la significación y posicionamiento de los escritos, para crear una reflexión y criterios propios. Todo esto también servirá para mejorar su capacidad de aprendizaje y, potencialmente, para un mejor aprovechamiento y rendimiento escolar.

Pero esto va más allá de aparatos y destreza para moverse por internet. Se necesita desarrollar una inteligencia digital, formar a la ciudadanía en el acceso a sus derechos, y también recapacitar sobre qué sociedad virtual queremos tener. Concienciar sobre la importancia de no olvidar que tras cada pantalla y cada perfil hay una persona que sigue siendo de carne, hueso y sentimientos.

La dimensión digital se convierte en un derecho humano más y, como tal, debe ser garantizado a toda la ciudadanía. Pero igual de importante que el derecho de acceso, conexión y capacidades digitales es el derecho a la desconexión, a separarse del dispositivo, deshacerse de la «prótesis» y volver a habitar el cuerpo, a conectar con los cinco sentidos, a relacionarnos con nuestro alrededor. No se trata de conceptos contrarios, sino complementarios: experimentar lo digital sin dejar de ser y vivir en el mundo natural.

Capítulo 9

El impacto de la pandemia en las desigualdades de género

Paola Damonti

1. Introducción

En este capítulo nos ocupamos de analizar cuál ha sido el impacto de la pandemia en las desigualdades de género o, dicho de otra forma, de examinar de qué manera y con qué intensidad esta ha impactado en la situación social de mujeres y hombres. Valoramos así como esto ha podido incidir en la brecha de género preexistente —ampliándola o reduciéndola—.

Diferentes estudios ya han reflejado cómo las mujeres han sido las mayores afectadas por las medidas que marcaron la época más dura de la pandemia —principalmente, el teletrabajo y el cierre de colegios—, porque, en este contexto, han sido ellas las principales responsables de asegurar el necesario cuidado de las y los menores y han tenido más dificultades a la hora de compatibilizar estas responsabilidades con su desempeño laboral (ej. Andersen *et al.*, 2020; Vincent-Lamarre *et al.*, 2020). Más allá de esa situación contingente, sin embargo, aquí lo que queremos analizar con especial atención es cuál ha sido el impacto de la pandemia y de las medidas que le han acompañado en la situación social y los procesos de exclusión de mujeres y hombres, *una vez que, en la primavera de 2021, la emergencia sanitaria ya tenía un recorrido y eran claramente apreciables los efectos de la crisis económica que de ella se ha derivado.*

Como ya se ha visto en capítulos anteriores, la crisis que se ha derivado de la pandemia ha tenido y está teniendo un fuerte impacto en los procesos de exclusión de las personas y los hogares en España, y esto a pesar de que la respuesta de las políticas públicas ha sido totalmente distinta a la de la crisis de 2007-2014 y ha debido de tener un importante efecto preventivo. Aquí, partiendo de esta consideración de partida, vamos a analizar *cómo se diferencia tal impacto en el caso de las mujeres y de los hombres y como esto incide en la brecha de género preexistente.*

Para ello, en primer lugar, analizaremos cuál ha sido el impacto de esta crisis en la intensidad de los procesos de empobrecimiento y exclusión de unas y otros. En segundo lugar, intentaremos superar esta dimensión puramente cuantitativa y caracterizar los procesos de exclusión vivenciados por unas y otros, analizando por separado cuál ha sido el impacto de la crisis en las diferentes dimensiones e indicadores que conforman los procesos de exclusión. Finalmente, analizaremos de forma específica la realidad de los hogares monoparentales, que —por su elevado grado de feminización y su sobrerrepresentación en el espacio de la pobreza y la exclusión— constituyen un tema de análisis irrenunciable en el marco de un estudio que se ocupa de exclusión social desde la perspectiva de género.

2. Una primera mirada a la situación social de los hogares

Como ya se ha anticipado, empezamos este capítulo examinando cuál ha sido el impacto de la pandemia en el nivel de integración/exclusión social de mujeres y hombres.

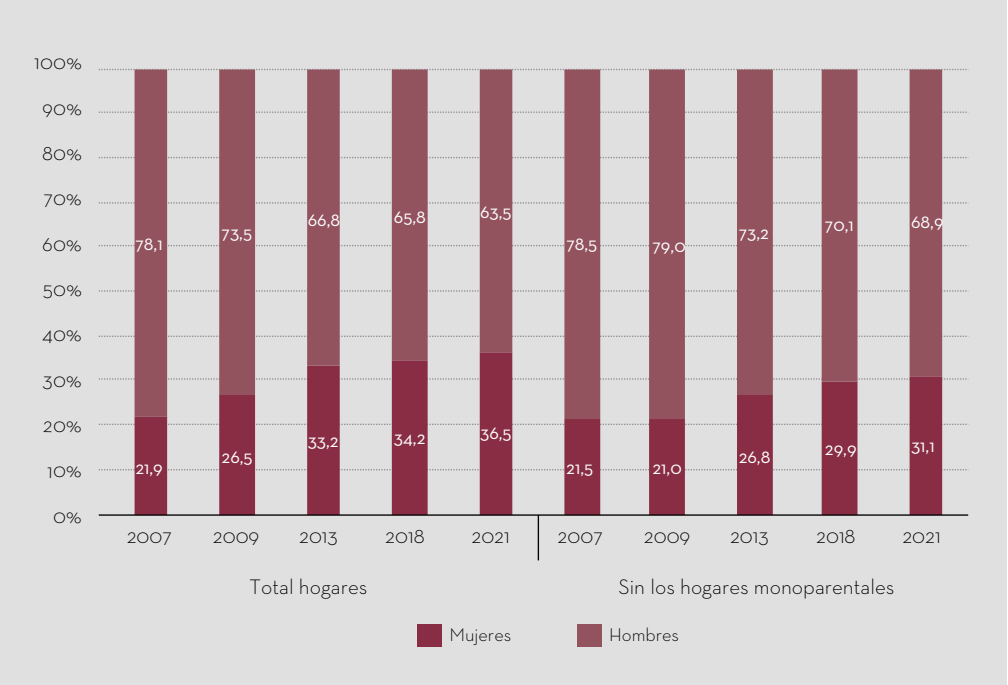
Antes de adentrarnos de lleno en este análisis, sin embargo, es necesario efectuar una aclaración de tipo metodológico. Nuestra unidad de referencia serán en todo momento los hogares y los distinguiremos en función del sexo de la persona que aporta más ingresos al hogar. Por un lado, esta decisión metodológica se justifica por el hecho de que los hogares constituyen unidades de consumo, de redistribución interna de recursos, de creación de solidaridades y apoyos, etc. (Laparra, 2014). Sin embargo, la distribución de los recursos entre mujeres y hombres dista mucho de ser igualitaria y equitativa (Fernández, 1998; Gabàs i Gasa, 2003), por lo que tenemos evidentes limitaciones desde un punto de vista de género para valorar la situación específica de todas las mujeres.

En el marco de un análisis que toma como referencia el sexo de la persona que aporta más ingresos al hogar, un primer elemento a examinar es en qué proporción el ingreso principal es aportado por una mujer y un hombre (gráfico 1). Observamos así que, en todas las fechas consideradas, en la mayoría de los casos el sustentador principal es un hombre (63,5% en 2021, frente al 36,5% de mujeres). Esta brecha de género, por otra parte, se intensifica claramente si eliminamos del análisis a los hogares monoparentales, (en este caso, el porcentaje de hogares que recibe su ingreso principal de un hombre sube más de cinco puntos porcentuales, situándose en 2021 en el 68,9% del total, frente al 31,1% de mujeres). Esto responde al hecho de que los hogares monoparentales son, como veremos en detalle más adelante, una realidad fuertemente feminizada.

Desde un punto de vista evolutivo, puede observarse cómo, entre 2007 y 2021, la presencia de hogares con sustentadora principal mujer ha ido aumentando de forma significativa, pasando del 21,9% en 2007 al 36,5% en 2021 (del 21,5% al 31,1% si se eliminan del análisis los hogares monoparentales). El carácter sostenido y continuado del proceso hace pensar en un progresivo incremento de la igualdad de género, fruto de las luchas y reivindicaciones feministas y correspondientes avances también en la mentalidad colectiva y el nivel de las políticas públicas. Este incremento ha sido especialmente acusado en periodo de crisis económica (entre 2007 y 2013 aumenta 11,3 puntos y entre 2018 y 2021 otros 2,3 puntos) y más reducido en épocas de expansión (entre 2013 y 2018 aumenta únicamente 1 punto), lo que sugiere que, conjuntamente a este cambio estructural, se observan también los efectos de una estrategia adaptativa de los hogares frente a un cambio externo (pérdida de empleo del varón).

En cualquier caso, el hecho de que tienda luego a mantenerse en el tiempo, es un elemento a resaltar y es, sin duda, un elemento a valorar positivamente en el marco de un enfoque de género. Esta consideración, sin embargo, no puede hacernos olvidar que,

GRÁFICO 1. Sexo de la persona que aporta más ingresos al hogar (años 2007, 2009, 2013 y 2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018 y 2021

en la actualidad, sigue existiendo una importante brecha salarial de género (11,9% en 2019, según datos Eurostat), con lo cual este incremento de hogares con sustentadora principal debe interpretarse de forma ambivalente: desde luego es positivo porque representa un paso adelante en el camino hacia la superación de los tradicionales roles de género, pero también puede observarse a una reducción del poder adquisitivo de los hogares y un riesgo de pobreza ligeramente superior al de los sustentadores principales varones.

Partiendo de estas consideraciones, nos adentramos ahora de lleno en el análisis de los procesos de exclusión. Para ello, examinamos en primer lugar el índice sintético de *exclusión social* **(1)**, un valor numérico que se calcula a partir de los 37 indicadores utilizados para medir la presencia e intensidad de los procesos de exclusión y que se ha conformado de manera tal que su valor sea uno para el conjunto de los hogares en el momento cero de la serie (2007 para la serie inicial y 2018 para la serie nueva).

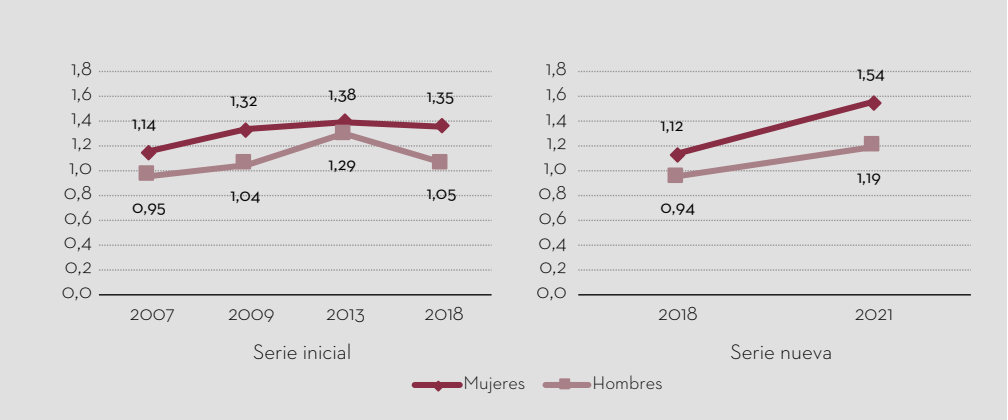
Un primer elemento clave a resaltar (gráfico 2) es que el ISES se mantiene significativamente más alto cuando el ingreso principal es aportado por una mujer, en todas las fechas consideradas e independientemente del cambio metodológico realizado en 2018. Este es un primer hecho que no podemos olvidar ni pasar por alto y que debe subrayarse con fuerza como punto de partida para el desarrollo de políticas públicas.

En lo que respecta a las variaciones a lo largo del periodo considerado, observamos que, en la crisis de 2007, las diferencias por sexo se redujeron a la mitad (la situación de los hombres, aun permaneciendo en todo momento mejor que la de las mujeres, empeoró de forma más intensa que la de ellas). En la crisis actual, por el contrario, las diferencias por sexo aumentan. Se trata de un elemento clave: si esa primera crisis supuso lo que entonces se llamó «igualación a la baja» (Damonti, 2014), esta está teniendo un impacto claramente diferente, y más preocupante desde un punto de vista de género: en este caso, de hecho, al igual que en aquel, la situación empeora para todo el mundo, pero, a diferencia que en ese, *empeora más para quienes ya se encontraban en una situación de mayor desventaja*.

En un mayor nivel de detalle, observamos ahora la distribución de los hogares en los cuatro espacios de la exclusión (gráfico 3). También en este caso, un primer elemento de reflexión remite al hecho de que, en todos los casos, la presencia de procesos de exclusión, sea moderada sea severa, es significativamente mayor cuando los mayores

(1) En adelante, ISES.

GRÁFICO 2. Índice sintético de exclusión social de los hogares según el sexo de la persona que aporta más ingresos (años 2007, 2009, 2013, 2018 y 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018 y 2021

ingresos son aportados por una mujer y lo es en todas las fechas analizadas (en 2021, se halla en esta situación el 25,6% de los hogares con sustentadora principal mujer frente al 18,2% cuando este es un hombre). El hecho de que esta realidad persista a lo largo del tiempo y se muestre relativamente independiente del ciclo económico refleja la existencia de factores de tipo estructural subyacentes. Serán necesarias, por lo tanto, políticas de amplio espectro y a largo plazo, capaces de incidir en la estructura y relaciones de género, para que pueda lograrse un cambio significativo en este ámbito.

Se ha señalado que las desigualdades de género permanecen en todo el periodo analizado. Existen, sin embargo, variaciones en su intensidad en función del momento histórico considerado. En este sentido, el principal elemento a reseñar es que *la crisis actual está teniendo un impacto claramente negativo en las desigualdades de género, impacto que no se había registrado en la crisis de 2007*. Entonces el empeoramiento había sido muy importante para todo el mundo pero ligeramente más intenso entre los hogares encabezados por hombres, dando como resultado cierta reducción en la brecha de género, por mínima y coyuntural que esta fuera **(2)**. La crisis actual, por el contrario, está teniendo un impacto claramente diferente: también en este caso se registra un fuerte empeoramiento generalizado, pero, a diferencia de la crisis anterior, la distancia

(2) El carácter coyuntural de esta «igualación a la baja» se confirma en el periodo siguiente (2013-2018), cuando, en correspondencia de cierta recuperación económica, la distancia entre mujeres y hombres vuelve a aumentar.

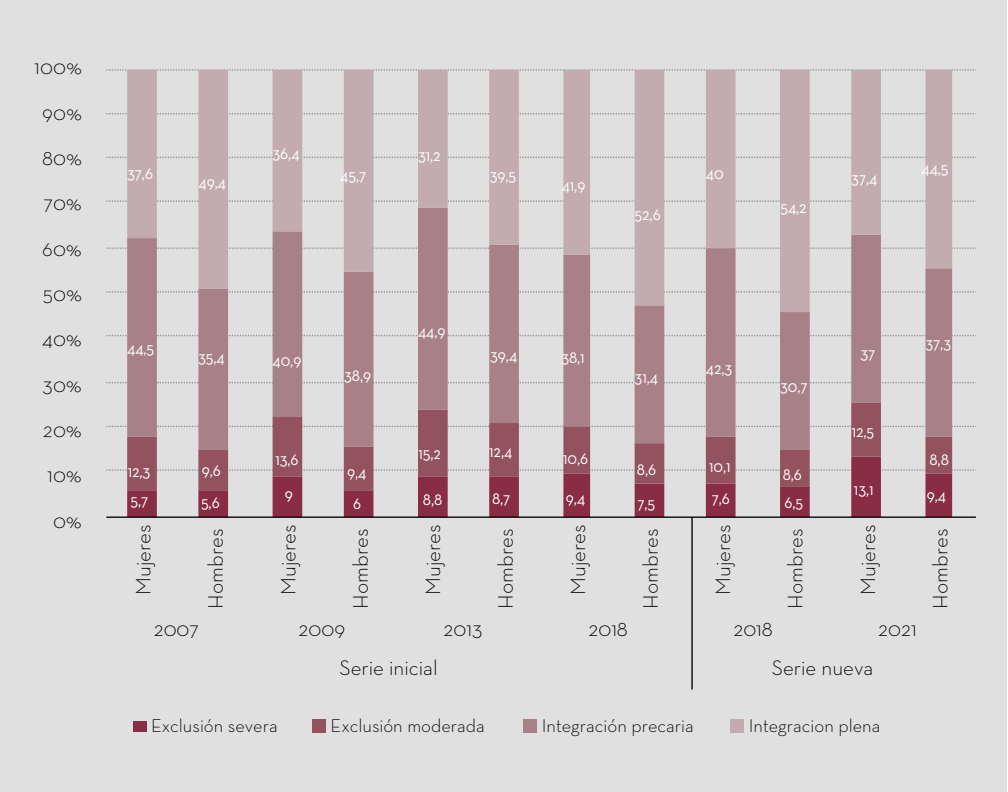
entre los hogares encabezados por mujeres y por hombres no se ha reducido, sino que ha crecido: entre 2018 y 2021, el porcentaje de hogares en exclusión ha aumentado 7,8 puntos porcentuales (del 17,8% al 25,6% del total) cuando el ingreso principal es aportado por una mujer y únicamente 3,1 puntos porcentuales (del 15,1% al 18,2%), cuando el sustentador principal es un hombre. Como resultado, la brecha de género ha crecido 4,7 puntos porcentuales Más en detalle, el porcentaje de hogares en situación de exclusión severa ha subido 5,5 puntos porcentuales (del 7,6% al 13,1%) entre hogares con sustentadora principal mujer y menos de la mitad (2,9 puntos porcentuales, del 6,5% al 9,4%), cuando este era un hombre. Similarmente, la exclusión moderada ha subido 2,4 puntos porcentuales (del 10,1% al 12,5%) en hogares encabezados por mujeres, mientras que se ha mantenido sustancialmente estable (del 8,6% al 8,8%) en hogares encabezados por hombres (como resultado, la brecha de género aumenta 2,2 puntos porcentuales).

Paralelamente, también se observa que, entre 2018 y 2021, las diferencias en el porcentaje de hogares encabezados por mujeres y hombres en situación de integración precaria pasan de ser muy relevantes a prácticamente desaparecer (en 2018, se hallaba en tal situación el 42,3% y 30,7% de los hogares encabezados por mujeres y hombres respectivamente, mientras que en 2021 la situación había cambiado radicalmente y estos porcentajes se situaban en el 37,3% y 37,0% respectivamente).

Los datos presentados, por lo tanto, sugieren que, en estos últimos tres años y a consecuencia de la crisis que estamos viviendo, la tendencia general en hogares encabezados por hombres ha sido el descenso de la integración plena a la precaria (que, por ello, ha aumentado en casi siete puntos porcentuales entre 2018 y 2021), mientras que en hogares encabezados por mujeres ha prevalecido el descenso de la integración precaria a la exclusión (por eso el porcentaje de hogares en integración precaria había disminuido más de cinco puntos porcentuales, compensados por un análogo aumento en la exclusión, moderada o severa). Se trata, en cualquier caso, de una hipótesis que no podemos confirmar con seguridad, puesto que, para ello, se requeriría de encuestas tipo panel que siguiesen la realidad de un mismo grupo de hogares a lo largo del tiempo.

En lo que respecta a las tasas de pobreza (gráfico 4), se observa un panorama similar al descrito en relación con los procesos de exclusión. También aquí, un primer elemento a destacar es que, en todas las fechas consideradas, los hogares con sustentadora principal mujer experimentan un mayor riesgo de hallarse en una situación de pobreza que los que reciben su ingreso principal de un hombre, y que esto se mantiene para todas las intensidades de la pobreza consideradas.

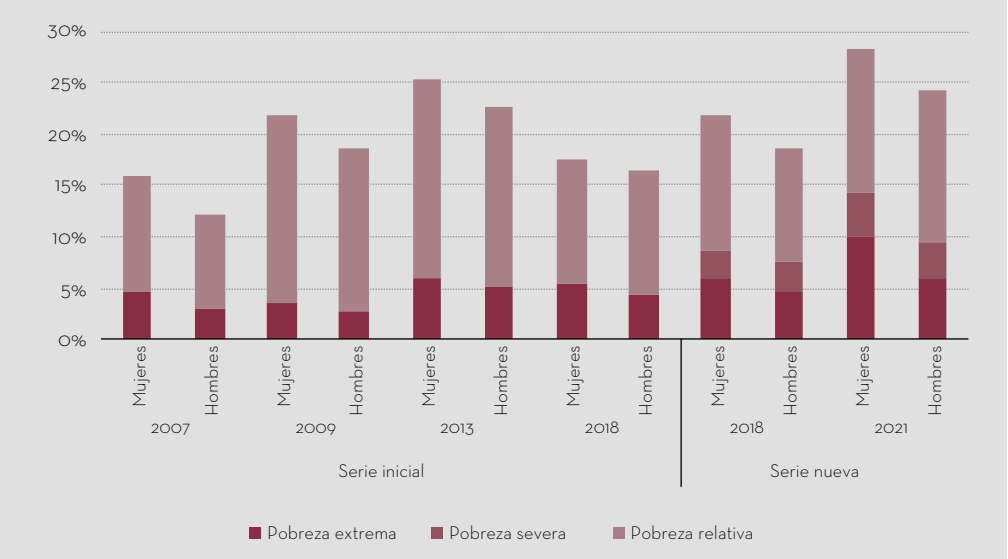
GRÁFICO 3. Hogares en situación de integración plena, integración precaria, exclusión moderada y exclusión severa, según el sexo de la persona que aporta más ingresos (años 2007, 2009, 2013, 2018 y 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018 y 2021

Respecto al impacto de las crisis económicas, observamos una clara diferencia entre la crisis anterior y la actual. Entonces, la brecha de género, aun sin desaparecer, había llegado a reducirse ligeramente (los hogares en situación de pobreza pasaron del 16,0% en 2007 al 25,3% en 2013 cuando la sustentadora principal era una mujer y del 12,2% al 22,6% cuando el ingreso principal era aportado por un hombre, lo que conlleva una reducción de 3,8 puntos porcentuales a 2,7 puntos porcentuales en la distancia entre unas y otros). En la crisis actual, por el contrario, no ha habido ninguna «igualación a la baja» sino un aumento de la desigualdad, aunque siempre «a la baja» (los hogares en situación de pobreza han pasado del 21,7% en 2018 al 28,2% en 2021 cuando la sustentadora principal era una mujer y del 18,7% al 24,3% cuando el ingreso principal era aportado por un hombre, lo que conlleva un aumento de 3,0 puntos porcentuales a 3,9 puntos porcentuales en la distancia entre unas y otros).

GRÁFICO 4. Hogares en situación de pobreza extrema, relativa y severa (con umbral anclado **(3)**) según el sexo de la persona que aporta más ingresos (años 2007, 2009, 2013, 2018 y 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018 y 2021

3. Diferentes dimensiones de los procesos de exclusión

Más relevante incluso que el análisis de las diferencias en la incidencia de la exclusión en función del sexo de la persona que aporta más ingresos al hogar, desde la perspectiva de género, es el hecho de que los *procesos* y los *tipos* de exclusión experimentados pueden ser de naturaleza distinta entre hombres y mujeres.

(3) Las tasas de pobreza aquí presentadas se han calculado con un umbral estable o anclado (el del año 2007 para la serie inicial y del año 2018 para la serie nueva). La decisión de recurrir a un umbral estable se justifica por el hecho de que el umbral variable, si bien útil para medir la desigualdad en un momento determinado, no permite visibilizar los efectos de los cambios en el ciclo económico, ya que en época de bonanza invisibiliza las mejoras y en épocas de crisis esconde las dificultades. El umbral anclado, por el contrario, nos permite observar tales variaciones en toda su magnitud. En la serie inicial (2007-2018) el año de referencia es el 2007. Se consideran en situación de pobreza relativa los hogares que tienen ingresos anuales inferiores al 60% de la mediana; y en situación de pobreza severa aquellos que tienen ingresos inferiores al 30% de la misma. En la serie 2018-2021, en cambio, la metodología se ha adecuado a los estándares internaciones prevalentes y se ha introducido un nuevo umbral al 40%. De esta manera, la definición de pobreza relativa se mantiene inalterada, la pobreza severa «sube» al 40% de la mediana y se introduce una nueva categoría de pobreza extrema al 30% (esta última se mantiene principalmente con fines comparativos con la serie anterior).

En este caso, a diferencia que en el anterior, para no complicar innecesariamente el análisis, nos centramos únicamente en los cambios acaecidos en los últimos tres años, como correspondencia de la pandemia y la crisis económica que de ella se ha derivado.

Comenzando por la perspectiva más general para pasar luego a lo más particular, comenzamos considerando los tres ejes que conforman las situaciones de exclusión **(4)**, para luego analizar de forma más detallada las dimensiones que se incluyen en cada eje. En lo que respecta a la realidad actual, ante todo observamos que, aunque en todos los casos el riesgo es mayor cuando la sustentadora principal es una mujer, la intensidad de las diferencias varía ligeramente en función del eje considerado (gráfico 5). Más en detalle, en 2021 diferencia es máxima en el caso del eje relacional (experimenta dificultades en esta esfera el 17,8% de los hogares con sustentadora principal mujer y el 11,5% de los que reciben su ingreso principal de un hombre, una distancia de 6,3 puntos porcentuales). Se trata de un dato esperable y vinculado tanto con la vivencia de procesos de violencia de género como con la mayor esperanza de vida femenina, que incrementa el riesgo de aislamiento en la última etapa de la vida **(5)**. En el caso de la esfera económica, las desigualdades entre hogares en función del sexo de la persona que aporta más ingresos son ligeramente menores (experimenta dificultades en esta esfera el 34,8% de los hogares en los que el ingreso principal es aportado por una mujer, frente al 28,7% cuando el sustentador principal es un hombre, una diferencia de 6,1 puntos porcentuales). Finalmente, en lo que respecta al eje político, estas desigualdades se sitúan en su punto más bajo (experimenta dificultades en este eje el 46,3% de los hogares sustentados principalmente por una mujer y el 40,7% de los que reciben su mayor sustento de un hombre, una distancia de 5,6 puntos porcentuales).

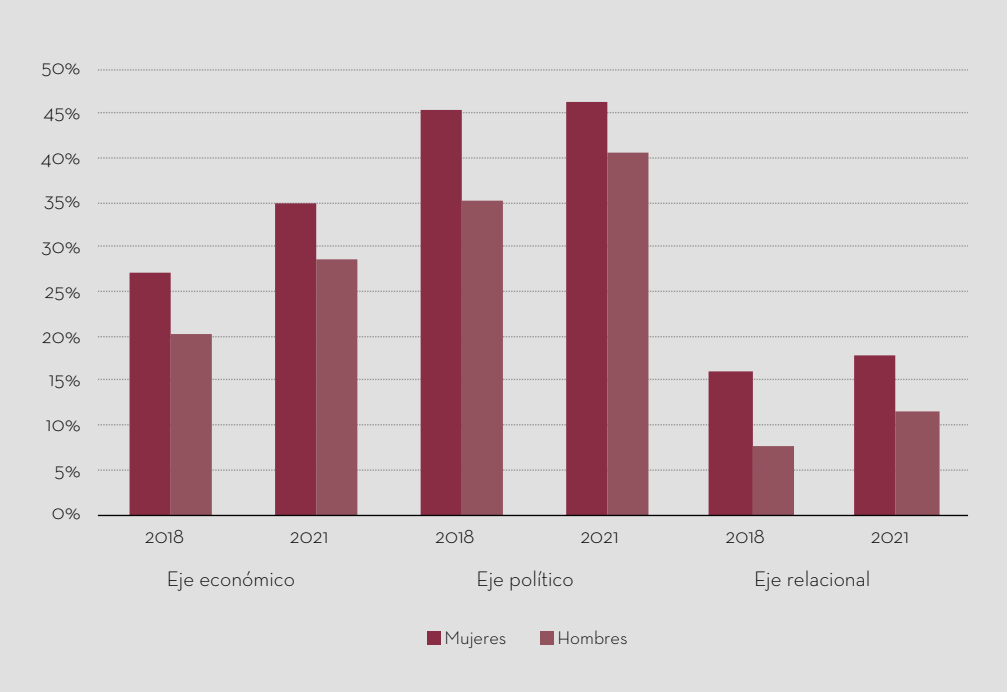
En lo que respecta al impacto de la crisis, cabe señalar que, tal y como cabía esperar, el eje que más variaciones experimenta es el económico. Más en detalle, llama la atención el fuerte aumento de las dificultades en esta esfera que se registra en la última edición de la encuesta (en el caso de los hogares encabezados por mujeres, el aumento se si-

(4) El primero, el eje económico, identifica las situaciones de exclusión del empleo (tanto por la falta del mismo como por sus características) y de la redistribución (pobreza económica y privación). El segundo, el eje político, hace referencia a la falta de participación política y de acceso a los derechos de ciudadanía social (educación, vivienda digna y cobertura sanitaria). El tercero, el eje relacional, identifica situaciones de aislamiento y conflicto social.

(5) El indicador nº 28, que identifica situaciones de violencia de género, y el indicador nº 33, que identifica casos de aislamiento en el hogar, se engloban en el eje relacional. En el caso del primero, en 2021 la incidencia entre hogares encabezados por una mujer casi triplica la incidencia entre hogares encabezados por hombres (5,9% frente a 2,1%) y en el caso del segundo esta es dos puntos porcentuales más elevada (6,7% frente a 4,7%).

túa en 7,8 puntos porcentuales, mientras que, en el caso de hogares encabezados por hombres, es ligeramente más elevado, 8,5 puntos porcentuales). Los ejes relacional y político, por el contrario, experimentan variaciones más reducidas, principalmente en el caso de los hogares encabezados por mujeres (aumento de 1,9 puntos porcentuales y 3,9 puntos porcentuales respectivamente en el caso del eje relacional y de 0,9 puntos porcentuales y 5,4 puntos porcentuales en el caso del eje político). Se trata, también en este caso, de datos esperables, puesto que estamos examinando una crisis reciente y se trata, en ambos casos, de ejes que hacen referencia a cuestiones menos sensibles al ciclo económico, por lo menos en el corto plazo.

GRÁFICO 5. Hogares que experimentan dificultades en el eje económico, político y relacional en función del sexo de la persona que aporta más ingresos (años 2018 y 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

Una vez analizado el alcance de las desigualdades entre mujeres y hombres en los distintos ejes de exclusión, acercamos la mirada y focalizamos nuestro análisis en cada una de las dimensiones que conforman este fenómeno (tabla 1). En lo que respecta a la realidad actual, se observa que las diferencias entre hogares en función del sexo

de la persona sustentadora principal son incluso más elevadas que las registradas con respecto a los tres ejes arriba analizados. Más en detalle, tal y como cabía esperar, la distancia:

- Es máxima en el caso de la exclusión de la redistribución y de la salud (donde la distancia entre hogares encabezados por mujeres y por hombres se sitúa en 6,7 puntos porcentuales y 6,4 puntos porcentuales respectivamente). Estos datos remiten, por un lado, a la desigualdades de género que caracterizan el mercado laboral (mayores tasas de desempleo femeninas, brecha salarial, etc.) y, por otro, al efecto combinado de mayores niveles de empobrecimiento (que impiden alimentarse adecuadamente, comprar determinadas medicinas, etc.) y mayor esperanza de vida femenina (que, sumada a la brecha etaria que sigue caracterizando a la mayor parte de las parejas, hace que la gran parte de las personas mayores que viven solas sean mujeres **(6)**).

- Es elevada también en lo que respecta a exclusión de la vivienda (en este caso, las diferencias se sitúan en 4,7 puntos porcentuales), en casos de conflicto social (3,9 puntos porcentuales), en casos de exclusión del empleo (3,6 puntos porcentuales) y de aislamiento social (2,1 puntos porcentuales, que representan, sin embargo, una distancia muy elevada puesto que se trata de circunstancias muy minoritarias).

- Es mínima en el caso de la exclusión de la educación (1,5 puntos porcentuales) y a nivel de participación política (0,6 puntos porcentuales, en este caso, a favor de los hogares sustentados por mujeres)

En lo que respecta al impacto de la crisis, se observa que el empeoramiento de la situación social de los hogares:

- Es máximo en el caso de la exclusión del empleo (donde, entre 2018 y 2021, se detecta un aumento de los hogares con dificultades de 8,7 puntos porcentuales en las mujeres SP y 7,5 puntos porcentuales en los hombres SP.

- Es algo menor, pero, aun así, elevado, en lo que respecta a la exclusión de la redistribución (aumento de 3,9 puntos porcentuales en mujeres y 2,2 puntos porcentuales en hombres) y a la presencia de conflicto social (3,2 puntos porcentuales y

(6) En 2021, el 73,8% de las personas de 80 o más años que viven solas son mujeres, frente al 26,2% de hombres.

3,1 puntos porcentuales). Los aumentos en la primera son, claramente, efectos de dificultades en la esfera laboral, mientras que su mayor aumento entre hogares encabezados por mujeres parece remitir, por un lado, al hecho de que, en su caso, el empeoramiento de la esfera laboral ha sido más intenso y, por otro, al hecho de que su situación era, de antemano, más precaria (había menos «colchón» que permitiese hacer frente a las dificultades sobrevenidas). El incremento del conflicto social, por otra parte, parece constituir un efecto secundario de las dificultades que los hogares han experimentado a nivel económico, unido al impacto emocional de la situación de excepcionalidad sanitaria y social vivida en los últimos dos años.

- Es significativa, aunque menos intensa que en los casos anteriores, en lo que atañe a la exclusión de la vivienda (aumento de 2,5 puntos porcentuales y 2,2 puntos porcentuales según que la persona que aporta más ingresos sea una mujer o un hombre respectivamente) y de la salud (2,7 puntos porcentuales en ambos casos), un dato que, nuevamente, parece remitir al impacto de la falta de ingresos en hogares que se mantenían a flote pero no disponían de ningún «colchón» para hacer frente a las dificultades sobrevenidas con las crisis.

- Es mínima (y, en ocasiones, llega incluso a registrarse una mejora) a nivel de participación política (aumento de 1,8 puntos porcentuales y 1,7 puntos porcentuales según que la persona que aporta más ingresos sea una mujer o un hombre respectivamente), en el caso de la exclusión de la educación (reducción de 1,4 puntos porcentuales y aumento de 1,3 puntos porcentuales) y del aislamiento social (reducción

TABLA 1. Hogares que experimentan dificultades en las diferentes dimensiones de la exclusión social en función del sexo de la persona que aporta más ingresos (años 2018 y 2021) (%)

	2018		2021	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Exclusión del empleo	15,4	13,0	24,1	20,5
Exclusión del consumo	17,7	12,7	21,6	14,9
Exclusión política	10,4	11,1	12,2	12,8
Exclusión de la educación	16,0	11,9	14,7	13,2
Exclusión de la vivienda	21,0	16,7	23,6	18,9
Exclusión de la salud	18,6	12,2	21,3	14,9
Conflicto social	7,6	3,8	10,8	6,9
Aislamiento social	9,3	4,3	7,5	5,4

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021.

de 1,7 puntos porcentuales y aumento de 1,2 puntos porcentuales). Tratándose de dimensiones que en ocasiones reflejan problemáticas con un fuerte componente estructural y, por lo tanto, mucho menos sometidas a las variaciones coyunturales, las diferencias, aunque sean reducidas son significativas, sobre todo porque evolucionan en sentido distinto en mujeres y hombres.

4. La realidad de los hogares monoparentales

Para terminar, examinamos de forma específica el impacto de esta última crisis en el caso concreto de los hogares monoparentales, un tipo de hogar que investigaciones anteriores señalan ser tradicionalmente feminizado y también sobrerrepresentado en el espacio de la exclusión (Damonti, 2014 y 2018). También en este caso, para no complicar innecesariamente el análisis, nos centramos únicamente en los cambios acaecidos en los últimos tres años.

Para poder contextualizar la realidad de los hogares monoparentales, ante todo hay que resaltar que se trata de un tipo de hogar en expansión: la Encuesta Foessa señala que su presencia sobre el conjunto de hogares ha pasado de un 9,8% en 2007 al 13,9% en 2021. Al contrastar estos datos con otras fuentes (Encuesta Continua de Hogares 2013-2020), tal tendencia se confirma, aunque el aumento es, en este caso, más moderado (el porcentaje de hogares monoparentales habría pasado del 9,4% en 2013 al 10,4% en 2020). En cualquier caso, ambas fuentes reflejan que se trata de un fenómeno minoritario, pero significativo y en aumento.

Otro elemento clave es que se trata de un tipo de hogar fuertemente feminizado: según la Encuesta EINSFOESSA, en 2021, el 74,0% de los hogares monoparentales **(7)** tenía como progenitor responsable a una mujer y únicamente el 26,0% a un hombre. Según la Encuesta Continua de Hogares 2013-2020, por otra parte, el grado de feminización era aún mayor: entre 2013 y 2020, de hecho, el porcentaje de hogares monoparentales conformados por una madre y sus criaturas ha oscilado entre el 81,0% y 82,4% (82,0% en 2020), mientras que los progenitores varones han estado presentes únicamente en el 17,6%-19% de los casos. Justamente para visibilizar este hecho, varias autoras (ej. Jímenez, Morgado y del Mar, 2004), hablan de mono*m*arentalidad en

(7) En este caso, hacemos referencia a los hogares monoparentales y mononucleares, para asegurarnos que haya únicamente una persona adulta en el hogar.

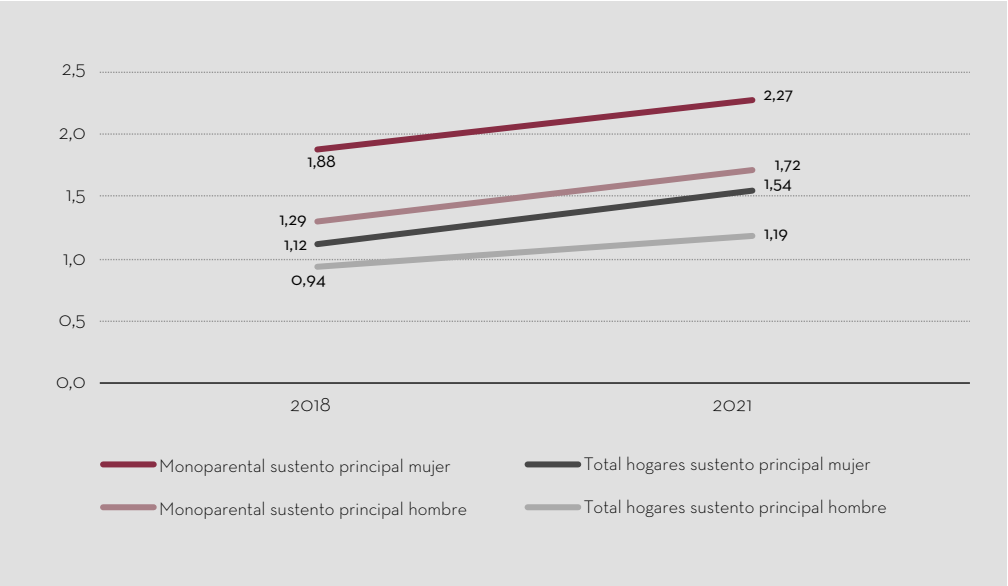
lugar que de monoparentalidad. No se detectan, además, variaciones significativas a lo largo del periodo considerado: es decir que, históricamente, la monoparentalidad ha sido un asunto fundamentalmente de mujeres y que este hecho no parece haber experimentado variaciones significativas en los últimos años.

En lo que específicamente nos ocupa —los procesos de exclusión—, los datos disponibles indican que se trata de un tipo de hogar en situación de gran dificultad **(8)**. Tanto en 2018 como en 2021, de hecho, los hogares monoparentales tenían un ISES mucho más elevado que el conjunto de hogares (2,27 en el caso de hogares monoparentales con sustentadora principal mujer y 1,72 en el caso de aquellos, pocos, que tienen como sustentador principal a un hombre, frente al 1,54 y 1,19 del conjunto de hogares que reciben su ingreso principal de una mujer y un hombre, respectivamente) (gráfico 6). Los hogares monoparentales presentan pues, en su conjunto, un mayor nivel de exclusión que el resto de los hogares. Hay otro elemento clave y que no podemos pasar por alto: el grado de exclusión de los hogares monoparentales es mucho más alto cuando estos reciben su ingreso principal de una mujer que cuando lo reciben de un hombre y se trata, además, de una brecha mayor que la registrada en el conjunto de los hogares (0,6 puntos porcentuales de distancia frente a 0,3 puntos porcentuales el doble). Los datos hasta ahora presentados reflejan la necesidad de políticas públicas que pongan el foco en los hogares monoparentales, tanto desde el punto de vista de la lucha contra la exclusión (son hogares que enfrentan un riesgo de exclusión mucho más elevado que el resto), como desde el punto de vista de la reducción de las desigualdades de género (son hogares altamente feminizados y, además, cuando la sustentadora principal es una mujer el riesgo de exclusión aumenta considerablemente).

En lo que respecta al impacto de la crisis, se observa un empeoramiento muy significativo del ISES, que aumenta cuatro puntos porcentuales entre 2018 y 2021, independientemente del sexo de la persona que aporta más ingresos al hogar (pasando del 1,3 al 1,7 entre hogares que reciben su ingreso principal de un hombre y del 1,9 al 2,3 entre aquellos que lo reciben de una mujer). El hecho de que, en términos cuantitativos, la caída no haya sido mayor, sin embargo, no quiere decir que sus efectos no se hayan experimentado de forma más intensa: se trata de hogares que se encontraban, de antemano, en una situación mucho más precaria, con lo cual el empeoramiento resulta más dramático y requiere, con urgencia, de políticas públicas que tengan en cuenta tal realidad concreta y quieran incidir en ella.

(8) En este caso, incluimos en el análisis a la totalidad de los hogares monoparentales (tanto mono como polinucleares), para no reducir ulteriormente una muestra que es suficiente, pero, al tratarse de un tipo de hogar minoritario, reducida.

GRÁFICO 6. Índice sintético de exclusión social en función de la composición del hogar y del sexo de la persona que aporta más ingresos (años 2018 y 2021)



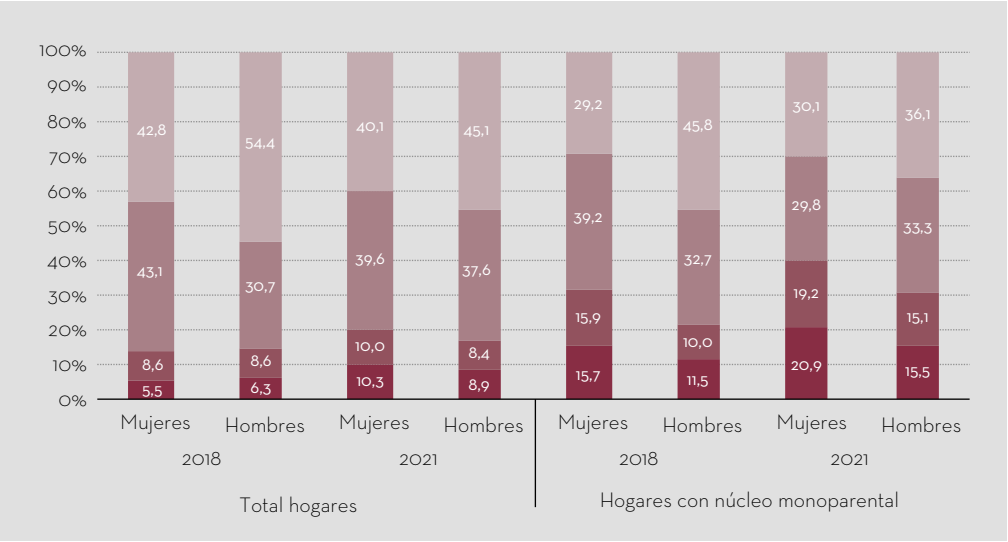
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

Observamos ahora la distribución de los hogares monoparentales en los cuatro espacios de la exclusión (gráfico 7). A este respecto, hay dos principales cuestiones a resaltar: la primera es que, en todas las fechas consideradas, entre los hogares monoparentales, la proporción de los que se hallan en exclusión es mayor que en el conjunto de los hogares, dato que vale tanto para la exclusión moderada como para la exclusión severa (con una distancia que, en el caso de esta última, en 2021 se situaba en 5,2 puntos porcentuales y 3,6 puntos porcentuales según que el ingreso principal fuera aportado por una mujer o un hombre y, en la exclusión moderada, en 3,3 puntos porcentuales y 5,1 puntos porcentuales respectivamente).

Paralelamente, también cabe señalar que tal situación de dificultad, aunque es común al conjunto de los hogares monoparentales, es mucho más intensa en aquellos casos en los que la sustentadora principal es una mujer (en su caso, en 2021, el riesgo de experimentar exclusión severa era 5,4 puntos porcentuales más elevado que entre los hogares monoparentales encabezados por un hombre y la exclusión moderada 4,1 puntos porcentuales mayor). Este hecho, unido al elevado grado de feminización de los hogares monoparentales, refleja la importancia de incluir la dimensión del género en las políticas que se dirijan a este colectivo.

En lo que respecta al impacto de la crisis, entre 2018 y 2021, entre los hogares monoparentales encabezados por mujeres se registra un aumento de la exclusión, tanto moderada como severa (3,3 puntos porcentuales y 5,2 puntos porcentuales respectivamente), una importante reducción en la integración precaria (9,4 puntos porcentuales) y un mantenimiento de la integración plena; datos que parecen sugerir itinerarios de la integración precaria a la exclusión. En el caso de los hogares encabezados por hombres, también se detecta un aumento de la exclusión, moderada y severa (5,1 puntos porcentuales y cuatro puntos porcentuales respectivamente), pero en este caso lo que se mantiene estable es la integración precaria mientras que desciende la integración plena (9,7 puntos porcentuales); resultados que parecen esconder itinerarios de la integración plena a la precaria y de esta a la exclusión. En suma, los datos disponibles parecen sugerir que, para los hogares encabezados por mujeres, en una situación de cierta expansión económica, había sido mucho más difícil lograr la plena integración (en 2018, se hallaba en esta situación el 29,2% de los hogares encabezados por mujeres frente al 45,8% entre los encabezados por hombres), pero los pocos que lo consiguieron parecen haber resistido mejor los embates de la crisis. También en este caso, sin embargo, se trata de hipótesis que no pueden confirmarse con seguridad en ausencia de encuestas tipo panel.

GRÁFICO 7. Hogares en situación de integración plena, integración precaria, exclusión moderada y exclusión severa en función de la composición del hogar y del sexo de la persona que aporta más ingresos (años 2018 y 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

5. Conclusiones

Con este trabajo, hemos querido analizar el impacto de la pandemia de COVID-19 y de la crisis que de ella se ha derivado en la situación social de mujeres y hombres, poniendo el foco en como este ha podido incidir en la brecha de género preexistente, ampliándola o reduciéndola. Cuando ha sido posible, además, hemos confrontado el impacto que esta crisis ha tenido en las desigualdades de género con el que se registró en la crisis anterior, de 2007-2014.

De esta manera, hemos descubierto que, en esta última crisis, la brecha de género se ha acrecentado: si bien el empeoramiento de la situación social de los hogares ha sido generalizado, en efecto, *la caída ha sido mayor entre aquellos que recibían su ingreso principal de una mujer*. Se trata de un resultado de capital importancia y que marca, además, una clara diferenciación con respecto a la crisis anterior: entonces, de hecho, también se registró un aumento importante y generalizado de las situaciones de exclusión, pero este aumento fue más intenso entre hogares encabezados por hombres, dando lugar a lo que entonces se llamó «igualación a la baja» (Damonti, 2014). En este caso, por el contrario, no ha habido ninguna igualación a la baja, sino un aumento de la desigualdad. Se trata de un resultado especialmente preocupante, puesto que implica que, en la actualidad, al igual que en la crisis de 2007, la situación empeora para todo el mundo, pero, a diferencia de entonces, *empeora más para quienes ya se encontraban en una situación de mayor desventaja*. Se trata, además, de un elemento que ha permanecido significativamente ausente del debate político y mediático, algo que remite al androcentrismo que permea la sociedad y que puede llegar a dificultar, si no se le pone remedio, que tal realidad sea tenida en cuenta en el diseño e implementación de políticas públicas.

Otro elemento que es importante resaltar hace referencia al hecho de que, en todas las fechas consideradas, el riesgo de exclusión ha sido sistemáticamente más elevado entre aquellos hogares que recibían su ingreso principal de una mujer. Se trata de un dato que, por su simplicidad, es fácil olvidar, pero que es necesario subrayar porque muestra que, al margen de los cambios en la coyuntura económica y social, la desventaja femenina permanece, algo que remite a cuestiones de tipo estructural y que es importante tener en cuenta de cara a diseñar políticas públicas eficaces.

También hemos analizado de forma específica la realidad de los hogares monoparentales, un colectivo minoritario, pero significativo y en expansión, y particularmente relevante en el marco de este análisis, puesto que se trata de una realidad que, por un

lado, es altamente feminizada y, por otro, se ve particularmente afectada por procesos de exclusión. El mayor riesgo de exclusión, además, es común a todos los hogares monoparentales, pero se intensifica claramente cuando la sustentadora principal es una mujer. En este sentido, entonces, la desventaja femenina es doble y resultante tanto de su sobrerrepresentación en un tipo de hogar que presenta un mayor riesgo de exclusión que el resto como de su situación de desventaja comparativa con respecto a los hombres que se hallan en su misma situación.

En lo que respecta al impacto de la crisis, finalmente, entre 2018 y 2021, se observa un fuerte empeoramiento en la situación social de los hogares monoparentales. Se trata de un dato preocupante, puesto que, aunque esta caída no es significativamente mayor que la observada para el conjunto de los hogares, lo que difiere claramente es la situación de partida. Para unos hogares que, de antemano, se encontraban en una situación de mayor vulnerabilidad (realidad que, además, se intensifica cuando la sustentadora principal es una mujer), de hecho, experimentar una caída que, en términos cuantitativos, es similar a la de otros hogares en situación más normalizada, puede llegar a tener un impacto mucho mayor. Se trata de una realidad que requiere, con urgencia, de políticas públicas capaces de hacerle frente.

6. Referencicas bibliográficas

Andersen, J.P., Nielsen, M.W., Simone, N.L., Lewiss, R.E. y Jagsi, R. (2020): «Meta-Research: COVID-19 medical papers have fewer women first authors than expected», *Elife*, pp. 1-7.

Damonti, P. (2014): «Una mirada de género a la exclusión social». *VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*. Documento de trabajo.

Damonti, P. (2018): «Desigualdades de género y procesos de empobrecimiento y exclusión social». *VIII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*. Documento de trabajo.

Fernández Viguera, B. (1998): «Feminización de la pobreza en Europa y procesos de exclusión social». En: Hernández Aristu, J. y Olza Zubiri, M. (comp). *La exclusión social. Reflexión y acción desde el trabajo social*. Madrid: Eunate, pp. 315-335.

Gabàs I Gasa, A. (2003): *Indicadores de género contra la exclusión social. Informe sobre el fenómeno de la exclusión social*. SURT, Asociació de Dones per a Inserció Laboral.

Jiménez, I.; Morgado, B. y del Mar González M. (2004): «Familias monomarentales y exclusión social», *Portulari, 4*, pp. 249-259.

Laparra, M. (Coord.) (2014): *La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años*. Madrid: FOESSA.

Vincent-Lamarre, P., Sugimoto, C.R. y Larivière, V. (2020): «The decline of women's research production during the coronavirus pandemic», *Nature Inex*.

7. Fuentes estadísticas

Eurostat. Brecha salarial de género: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_gr_gpgr2&lang=en.

Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Continua de Hogares 2013-2020. https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?type=pcaxis&path=/t20/p274/serie/prov/p01&file=pcaxis&L=0&dh=0&capsel=0.

Capítulo 10

Incidencia y evolución de la exclusión social en España desde la perspectiva territorial

Raquel Sanz; Joseba Zalakain

1. Introducción

El objetivo de este capítulo es el de profundizar en el análisis multidimensional de las situaciones de exclusión social en España desde la perspectiva territorial. Se pretende, más concretamente, recoger las dinámicas que explican en cada territorio los procesos de integración y exclusión social, teniendo en cuenta los elementos socioeconómicos, sociodemográficos o sociosanitarios que definen de forma específica la realidad de esos territorios. Los trabajos previamente realizados en el marco de la Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales en España de la Fundación FOESSA (1) ya ponen de manifiesto la notable variabilidad que existe a escala territorial no solo en lo que se refiere a la incidencia de las situaciones de exclusión social, sino también desde la perspectiva de los ejes y dimensiones que inciden en esas situaciones de exclusión o de los perfiles más afectados por esas dinámicas. El objetivo de este trabajo, y de la serie de informes autonómicos que se publican en el marco de esta encuesta, es el de identificar y dimensionar esas diferencias, al objeto de adaptar las políticas públicas en materia de empleo, salud, vivienda, educación, garantía de ingresos o servicios sociales a las características específicas de cada territorio.

En un contexto de amplia descentralización, como es el español, esas diferencias se explican tanto por las diferencias territoriales que existen en cuanto a la estructura de-

(1) Este texto puede leerse como actualización o continuación del estudio «La exclusión social en España. Una aproximación territorial» elaborado por la Fundación FOESSA y el SIIS Centro de Documentación y Estudios en 2019, y en el que se ofrecía también una aproximación multidimensional a la exclusión social en España y sus territorios. También puede leerse como un ejercicio de síntesis de los informes autonómicos realizados en el marco del VIII Informe FOESSA sobre las situaciones de integración y exclusión social en las CC. AA. españolas.

mográfica (envejecimiento, inmigración, etc.) como por las diferencias en los modelos productivos y en los sistemas de protección social desarrollados en cada territorio. En 2021, las diferencias en la incidencia de las situaciones de exclusión social también se explican —al menos en parte, y como se explica más adelante— por el diferente impacto que la COVID-19 ha tenido en cada territorio, y por las políticas públicas desarrolladas para hacerles frente. Todos estos elementos ponen de manifiesto la existencia de modelos de integración muy diversos en los distintos territorios, con debilidades y fortalezas propias en cada uno de ellos.

El objetivo de este capítulo es, precisamente, el de identificar las características específicas de cada uno de esos modelos territoriales, a partir fundamentalmente de los datos que ofrece la Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales en España de la Fundación FOESSA (EINSFOESSA), en relación a las situaciones de integración y exclusión social, de acuerdo al marco conceptual que desarrolla esa encuesta, desde dos perspectivas territoriales básicas:

- Por una parte, el político-administrativo, analizando las diferencias que existen entre las diversas comunidades autónomas españolas. Se analiza concretamente la situación de diez comunidades autónomas —Andalucía, Asturias, Islas Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid, Murcia y País Vasco—, debido a que la encuesta estatal incorporaba una muestra adicional en cada una de esas CC. AA., al objeto de garantizar la representatividad de los datos para cada una de esas comunidades **(2)**.

- Por otra parte, se ha tenido en cuenta el carácter rural o urbano del área de residencia de las personas encuestadas, más allá del tamaño poblacional. Para ello se ha optado por utilizar la clasificación que Eurostat propone aplica a todas las unidades administrativas locales de la UE **(3)** a partir de criterios de tamaño, pero también de densidad, diferenciando tres tipos de municipios: a) ciudades y áreas densamente pobladas; b) ciudades y suburbios de densidad intermedia; y c) zonas rurales escasamente pobladas.

(2) Los datos incluyen un ámbito territorial adicional (resto de España) que recoge los datos para el resto de las comunidades autónomas (Galicia, La Rioja, Navarra, Islas Baleares, Cantabria, Aragón y Extremadura).

(3) Se trata de la clasificación DEGURBA (Degree of Urbanisation), cuya metodología y datos pueden consultarse en Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/miscellaneous/index.cfm?TargetUrl=DSP_DEGURBA).

Para cada una de esas dimensiones territoriales, se analizan tres tipos de datos:

- La incidencia en 2021 de las situaciones de exclusión social (moderada y severa) en cada ámbito territorial, así como la distribución de la población en situación de exclusión social en cada uno de esos ámbitos territoriales, y su evolución desde 2018.

- El porcentaje de población afectada en 2021 por limitaciones en cada uno de los ejes y dimensiones que determinan las situaciones de exclusión social, así como su evolución desde 2018.

- El impacto de las situaciones de exclusión social en una serie de perfiles poblacionales específicos, también desde una perspectiva evolutiva y teniendo en cuenta tanto la incidencia de la exclusión en ese colectivo como el peso que ese colectivo tiene en el conjunto de la población excluida de cada ámbito territorial.

Finalmente, desde el punto de vista cronológico, el informe analiza, en primer lugar, la situación en 2021 y, en segundo lugar, la evolución que se ha producido en cada uno de los ámbitos territoriales entre 2018 (fecha de realización de la anterior Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales en esos territorios) y 2021. Aunque cabe pensar que esa evolución está básicamente determinada por el impacto de la COVID-19, también se han producido otros cambios políticos, económicos y sociales en ese periodo, en cada uno de los ámbitos territoriales analizados, que han podido tener un efecto importante en las situaciones de integración y exclusión social.

2. Las situaciones de exclusión social en España desde la perspectiva territorial

2.1. Las zonas urbanas y las comunidades autónomas del sur y el este registran las tasas más elevadas de exclusión social en 2021

El análisis de la incidencia de las situaciones de exclusión social en las comunidades autónomas respecto a las que se dispone de datos para 2021 ponen de manifiesto dos ele-

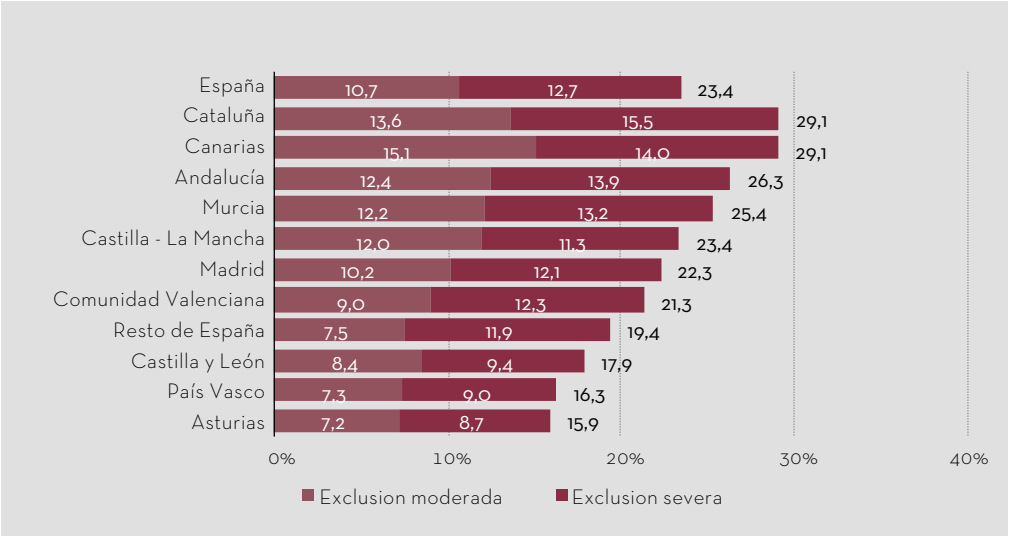
mentos básicos: por una parte, como ocurre con otros indicadores socioeconómicos, una gran variabilidad territorial, con tasas de exclusión que oscilan entre el 15,9% en el Principado de Asturias y el 29,1% en Cataluña, con una tasa del 23,4% para el conjunto de España. Junto a esta variabilidad, cabe también hablar de tasas de exclusión más elevadas en las comunidades mediterráneas, incluyendo en este caso a Canarias, y con la salvedad de la Comunidad Valenciana, mientras que las tasas más reducidas se dan en las comunidades del centro y el norte de la península (Asturias, País Vasco y Castilla y León).

Más allá de la incidencia total de las situaciones de exclusión social, cabe destacar los siguientes datos de interés desde el punto de vista de las diferencias entre comunidades autónomas.

- Por una parte, el mayor peso de las exclusión moderada respecto a la exclusión severa en Canarias y en Castilla-La Mancha, frente a la situación en el conjunto de España y en el resto de las CC. AA. , en las que la incidencia de la exclusión severa supera la de la exclusión moderada.

- También cabe señalar, como se observa en la tabla 1 que se expone más adelante, que solo dos de las comunidades analizadas —Asturias y el País Vasco— registran un porcentaje de población en situación de integración plena superior al 50%.

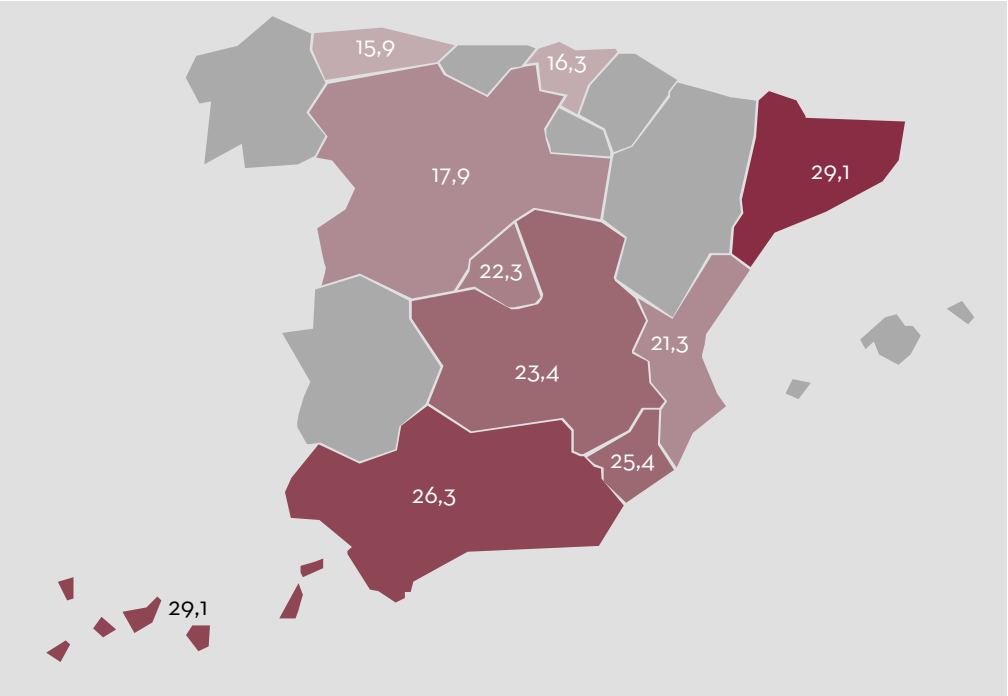
GRÁFICO 1. Proporción de la población en situación de exclusión social por comunidades autónomas (2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

- Ambos datos se derivan de la diferente distribución de la población de cada comunidad en la escala que va de la integración plena a la exclusión social severa, y que se observa con más claridad cuando se analiza el Índice Sintético de Exclusión Social (ISES). Efectivamente, si las CC. AA. se ordenan en función del valor medio de ese indicador **(4)**, el valor más bajo corresponde a Asturias y País Vasco –1,01 y 1,09 puntos– y el más elevado a Canarias y Cataluña, con 1,75 y 1,84 puntos, respectivamente. El ISES medio para el conjunto de España, calculado de esta forma, es de 1,48 puntos (ver tabla 4 del Anexo).

GRÁFICO 2. Proporción de la población en situación de exclusión social por comunidades autónomas (2021) (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

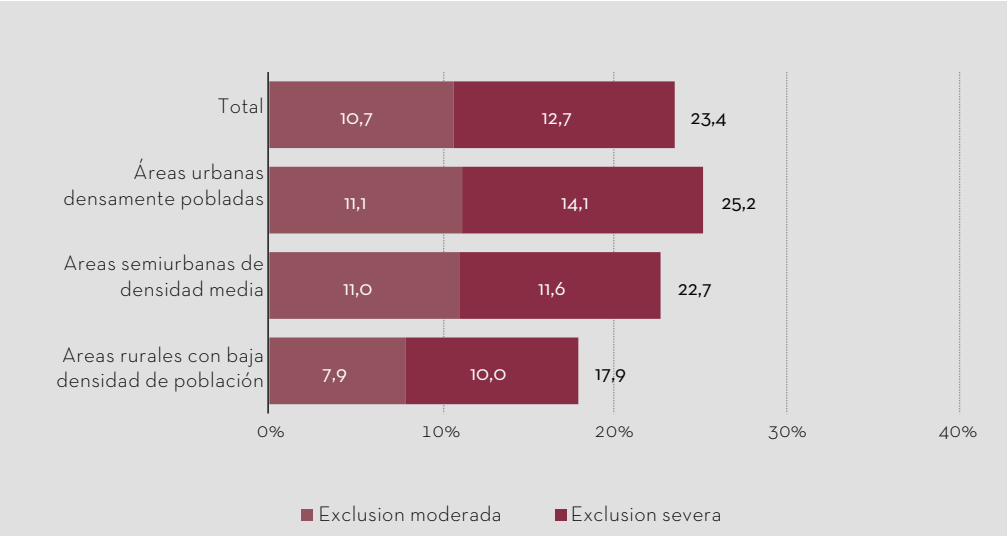
(4) El ISES es el valor que permite sintetizar las diferentes situaciones de exclusión de los hogares en las diversas dimensiones. El ISES asigna a cada hogar un nivel de exclusión/inclusión u otro en base a la presencia de las diferentes situaciones descritas en una batería compuesta de 37 indicadores que se agrupan en ocho dimensiones: empleo, consumo, salud, educación, política, vivienda, conflicto social y aislamiento social. Se consideran integrados a los hogares con un índice en torno a la media (valor 1).

Dejando de lado la situación en las CC. AA., si se analiza la incidencia de la exclusión social desde la perspectiva del grado de urbanización y densidad de los municipios, se observa con claridad que la exclusión crece —hasta el 25,2% de la población residente— a medida que se incrementan el grado de urbanización y la densidad de población. Aunque la variabilidad es menor que en el caso de las CC. AA., la incidencia de la exclusión social en los municipios urbanos densamente poblados multiplica por 1,4 la que se registra en las áreas rurales con baja densidad de población.

Cabe también destacar, por otro lado, que la incidencia de la exclusión moderada es inferior a la exclusión severa en los tres ámbitos territoriales analizados, si bien la diferencia es menor en las áreas semiurbanas de densidad media, repartiéndose ambas situaciones casi a partes iguales dentro del espacio social de la exclusión.

Por otro lado, como se observa en la siguiente tabla, en ninguno de estos tres ámbitos el porcentaje de población en situación de integración plena alcanza el 50%, si bien en el caso de las áreas rurales con baja densidad de población el porcentaje de población en situación de integración plena alcanza prácticamente ese porcentaje (49,8%).

GRÁFICO 3. Proporción de la población en situación de exclusión social por grado de urbanización. 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

TABLA 1. Distribución de la población por niveles de integración social según comunidades autónomas y grado de urbanización (2021) (%)

		Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Integración (plena y precaria)	Exclusión (moderada y severa)	Total
Comunidades autónomas	Andalucía	41,7	32,0	12,4	13,9	73,7	26,3	100,0
	Asturias	54,9	29,2	7,2	8,7	84,1	15,9	100,0
	Canarias	37,8	33,1	15,1	14,0	70,9	29,1	100,0
	Castilla y León	49,7	32,4	8,4	9,4	82,1	17,9	100,0
	Castilla-La Mancha	45,3	31,4	12,0	11,3	76,6	23,4	100,0
	Cataluña	33,1	37,8	13,6	15,5	70,9	29,1	100,0
	Comunidad Valenciana	37,5	41,2	9,0	12,3	78,7	21,3	100,0
	Madrid	42,0	35,8	10,2	12,1	77,7	22,3	100,0
	Murcia	35,4	39,2	12,2	13,2	74,6	25,4	100,0
	País Vasco	57,7	26,1	7,3	9,0	83,7	16,3	100,0
	Resto de España	49,0	31,6	7,5	11,9	80,6	19,4	100,0
	Total	**42,2**	**34,4**	**10,7**	**12,7**	**76,6**	**23,4**	**100,0**
Grado de urbanización	Áreas urbanas densamente pobladas	41,6	33,2	11,1	14,1	74,8	25,2	100,0
	Áreas semiurbanas de densidad media	40,4	36,9	11,0	11,6	77,3	22,7	100,0
	Áreas rurales con baja densidad de población	49,8	32,3	7,9	10,0	82,1	17,9	100,0
	Total	**42,2**	**34,4**	**10,7**	**12,7**	**76,6**	**23,4**	**100,0**

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

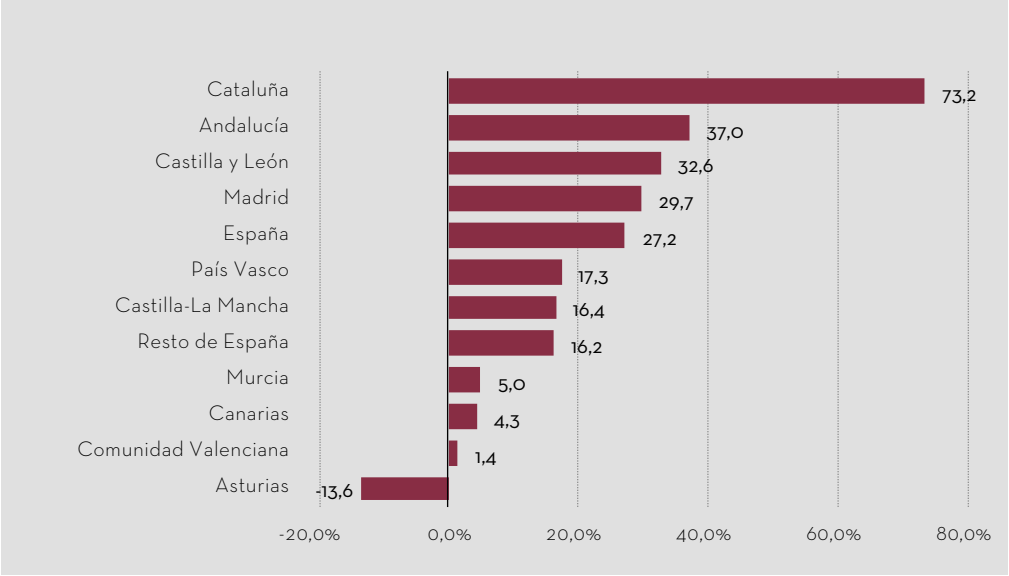
Las diferencias que se acaban de señalar en la incidencia de la exclusión social en las diferentes CC. AA., junto a su diferente peso poblacional, explican las pautas de concentración de las personas en situación de exclusión social en el territorio estatal. En efecto, como se observa en la tabla 2 del Anexo, Cataluña concentra prácticamente el 22% de toda la población de España afectada por situaciones de exclusión social, seguida de Andalucía (19,6%). Estas dos CC. AA. concentran por tanto cerca del 42% de toda la población española en situación de exclusión, cuando representan el 36% de la población de España.

2.2. La exclusión social crece por encima de la media en las comunidades más pobladas, si bien las comunidades con mayores tasas de exclusión en 2021 siguen siendo las mismas que en 2018

La incidencia en 2021 de las situaciones de exclusión social en cada uno de los ámbitos territoriales analizados se deriva tanto de la situación de la que partían en 2018 como de la evolución registrada en los últimos años y, particularmente, durante la pandemia.

También en este aspecto se observan situaciones muy diversas, con tendencias que pueden considerarse incluso contrapuestas: en el conjunto de España, la incidencia de la exclusión social ha pasado del 18,4% al 23,4% de la población, lo que supone un aumento de 5,1 puntos porcentuales y, en términos relativos, una variación del 27,5%. Esta evolución esconde sin embargo, como acaba de decirse, patrones muy diferentes: así, mientras en algunas CC. AA. la incidencia de la exclusión ha crecido en más de un 30% —e, incluso, en el caso de Cataluña, casi en un 75%—, en otras el

GRÁFICO 4. Variación porcentual de la incidencia de la exclusión social por comunidades autónomas (2018/2021)



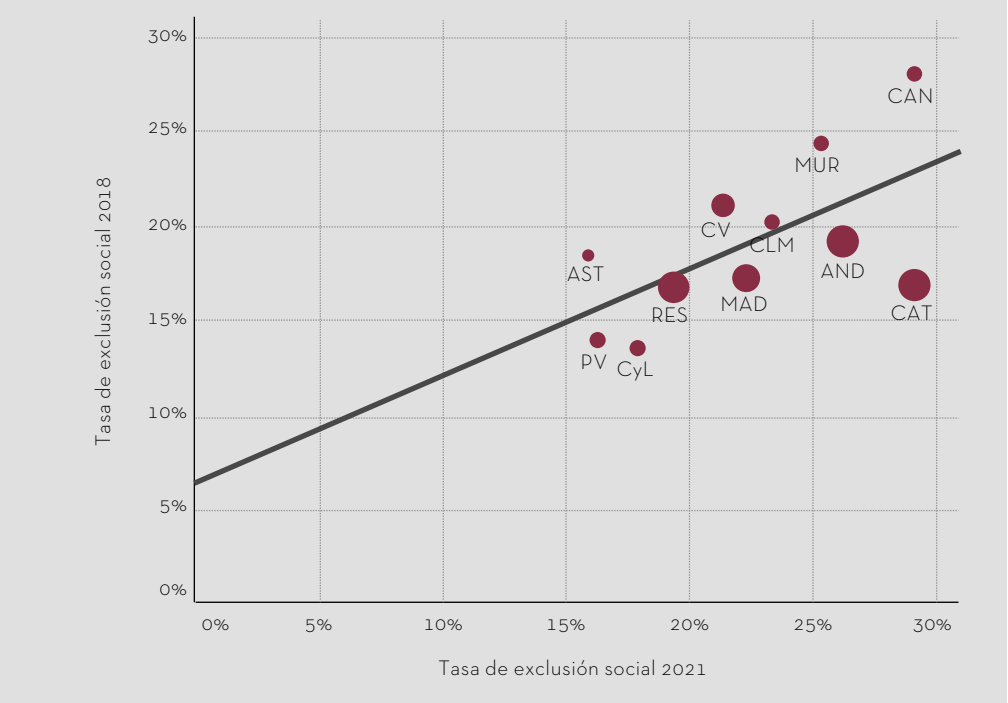
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

incremento ha sido muy moderado o, como en el caso de Asturias, lo que se ha producido ha sido una reducción de la incidencia de la exclusión social.

El análisis de la evolución de las situaciones de exclusión social en las CC. AA. pone de manifiesto, por una parte, que existe una cierta correspondencia entre el crecimiento de la incidencia de la exclusión entre 2018 y 2021 y los niveles de exclusión alcanzados en 2021. En ese sentido, la situación de Cataluña y de Andalucía en 2021 se explica en buena medida por la variación experimentada entre 2018 y 2021. Mayor capacidad de predicción tiene, en cualquier caso, la situación de partida en 2018, puesto que las CC. AA. con tasas de exclusión más elevadas en 2021 tienden a ser las que ya en 2018 presentaban también tasas más elevadas.

Las excepciones más notables a esa regla serían Cataluña y Asturias: en el primer caso, la peor situación en 2021 no se corresponde claramente con una situación igualmente mala en 2018 (es decir, puede hablarse de un empeoramiento específico en este perio-

GRÁFICO 5. Relación entre la incidencia de la exclusión social en 2018 y en 2021 por comunidades autónomas



Nota: el tamaño de los puntos expresa el volumen de población residente en cada CC. AA. en 2021.
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

do). Al contrario, la relativamente positiva situación en 2021 de Asturias no se deriva de su buena posición en 2018, sino de una evolución particularmente positiva en este periodo (se trata, de hecho, de la única comunidad en la que las tasas de exclusión se han reducido entre 2018 y 2021, como antes se ha señalado).

El análisis de la evolución de las situaciones de exclusión social desde el punto de vista autonómico pone de manifiesto otras cuatro conclusiones de interés:

- La evolución de las situaciones de exclusión severa ha sido muy diferente en las CC. AA. analizadas: mientras que en algunas —como Andalucía, Cataluña o el País Vasco— se han incrementado en más de un 70%, en otras apenas han crecido o incluso se han reducido (es el caso de Murcia, Canarias o la Comunidad Valenciana).

- El valor medio del ISES, tal y como se ha definido previamente, ha crecido para toda España en un 31%, con incrementos especialmente marcados en Cataluña (65%) y en Andalucía (38%) pero, también, en el País Vasco (39%), comunidad autónoma esta última en la que más crece la exclusión severa en términos relativos, al pasar de un 4,4% en 2018 a un 9% en 2021.

- La dispersión de las tasas autonómicas de incidencia de la exclusión social ha aumentado entre 2018 y 2021: es decir, los cambios socioeconómicos y sociosanitarios ocurridos durante este periodo han impulsado una mayor divergencia entre las CC. AA. en cuanto a sus tasas de exclusión y han hecho que la distancia entre las comunidades con tasas más bajas y más altas de exclusión sea mayor. Así, la desviación típica de la tasa de exclusión social ha crecido levemente, pasando de 4,41 a 4,89, si bien es importante tener en cuenta que solo se tienen en cuenta los datos de las CC. AA. respecto a las que se dispone de datos tanto para 2018 como para 2021.

- En lo que se refiere a la distribución de las situaciones de exclusión en el territorio estatal, el cambio más notable se refiere a la mayor concentración de las personas en situación de exclusión social en el este y el sur de la península y, particularmente, en Cataluña, donde en 2021 se concentra el 21,8% de todas las personas en situación de exclusión, frente al 15,2% en 2018 (ver tabla 3 en el Anexo) **(5)**.

(5) Al analizar los cambios en la distribución de las personas en situación de exclusión en las diversas CC. AA. es necesario tener también en cuenta que el crecimiento de la población no ha sido el mismo en todas ellas. Algunas CC. AA. —como Murcia (2,7%), Madrid (2,5%) y Cataluña (2,1%)— han crecido por encima del 1,3% medio, mientras en otras, como Asturias, se ha producido una reducción del número de habitantes (-1,6%).

Desde el punto de vista del tamaño y el grado de urbanización de los territorios, los principales incrementos de las situaciones de exclusión se han producido durante estos años en las áreas densamente pobladas. En cualquier caso, la concentración de las situaciones de exclusión en cada uno de esos ámbitos territoriales apenas ha variado en este periodo y solo cabe apuntar un cierto incremento del peso relativo de la población excluida que reside en las áreas urbanas densamente pobladas con relación al conjunto de la población en situación de exclusión (ver tablas 1 y 3 del Anexo).

2.3. La incidencia de la COVID-19 parece relacionarse con el incremento de la incidencia de la exclusión social

No es fácil atribuir el incremento en las situaciones de exclusión social que se han producido en los diversos ámbitos territoriales analizados —y, particularmente, en las CC. AA. respecto a las que se dispone de datos— a factores socioeconómicos, sociosanitarios o sociodemográficos específicos. Sin embargo, sí es posible identificar algunas correlaciones que permiten establecer algunas hipótesis en relación a esta cuestión.

Al objeto de intentar identificar esas asociaciones, la variación de las situaciones de exclusión entre 2018 y 2021 en las diversas CC. AA. se ha relacionado con la evolución de otras variables, como el incremento de la tasa de desempleo entre 2019 y 2020 **(6)**, la tasa de incidencia acumulada de la COVID-19 a lo largo de 2020 **(7)**, la variación de la tasa bruta de mortalidad **(8)** o el crecimiento de los expedientes de regulación de empleo **(9)**.

(6) INE. Encuesta de Población Activa (2019, 2020). Medias de los cuatro trimestres de cada año. Tasa de paro.

(7) Instituto de Salud Carlos III. Número de casos por técnica diagnóstica (todas) y CC. AA. (de residencia) desde el inicio de la pandemia hasta mayo de 2021.

(8) INE. Estadística de Mortalidad. Indicadores de Mortalidad. Tasa Bruta de Mortalidad (2019, 2020).

(9) Ministerio de Trabajo y Economía Social. Estadística de Regulación de Empleo (2019, 2020-datos provisionales). Número de personas trabajadoras afectadas por despidos colectivos, suspensión de contrato y reducción de jornada.

La variación de las situaciones de exclusión social se ha tenido en cuenta de dos formas: la variación relativa (en %) de la incidencia de la exclusión social entre 2018 y 2021, y la variación del ISES medio, también en términos relativos durante ese mismo periodo.

Del análisis realizado se extraen las siguientes conclusiones de interés:

- Aunque se detectan correlaciones positivas en todas las variables analizadas, se trata en general de correlaciones relativamente débiles, con poca capacidad explicativa.

- Únicamente en el caso del impacto de la COVID-19 puede hablarse de correlaciones de cierta importancia: la tasa acumulada de contagios por COVID-19 de cada comunidad se relaciona positivamente con el incremento de las situaciones de exclusión (coeficiente de correlación de 0,564 en el caso de la variación porcentual de la tasa de exclusión social). La asociación también es positiva, pero más débil, en el caso de la variación de la tasa bruta de mortalidad entre 2019 y 2020 (0,426).

- También se observa una correlación positiva de cierta entidad cuando se relaciona la variación de las personas trabajadoras afectadas por Expedientes de Regulación de Empleo (incluidos los ERTE) entre 2019 y 2020 y el crecimiento de las tasas de exclusión en términos de variación porcentual (coeficiente de correlación de 0,530). Sin embargo, la correlación resulta mucho más débil en el caso de la variación porcentual de la tasa de desempleo entre 2019 y 2020 y las tasas de exclusión social (coeficiente de correlación 0,341).

3. Ejes y dimensiones de la exclusión social desde la perspectiva territorial

3.1. La exclusión en el eje político y de ciudadanía afecta en todos los ámbitos territoriales a una mayor proporción de la población que la exclusión en el eje económico y en el social/relacional

La metodología de la EINSFOESSA diferencia tres grandes ejes de exclusión: el económico, el político y de ciudadanía, y el social y relacional, con distintas dimen-

siones para cada uno de ellos. El eje económico se adentra en las características del hogar en cuanto a la participación en la producción y la participación en el consumo. El eje político y de ciudadanía hace referencia a la exclusión de la participación política, de la educación, de la vivienda y de la salud, mientras que el eje social y relacional hace referencia fundamentalmente a las situaciones de conflicto y aislamiento social.

En 2021, en el conjunto de España, el 32,9% de la población está afectada por situaciones de exclusión en el eje económico, el 43,8% en el eje político y de ciudadanía y el 12,1% en el eje relacional. Desde el punto de vista territorial, se observa que en todas las CC. AA. y tipos de municipio la relación es la misma, con tasas de exclusión más elevadas en el eje político y de ciudadanía, y más reducidas en el eje relacional social.

TABLA 2. Porcentaje de la población afectada por diversos ejes de exclusión social por comunidades autónomas y grado de urbanización (2021) (%)

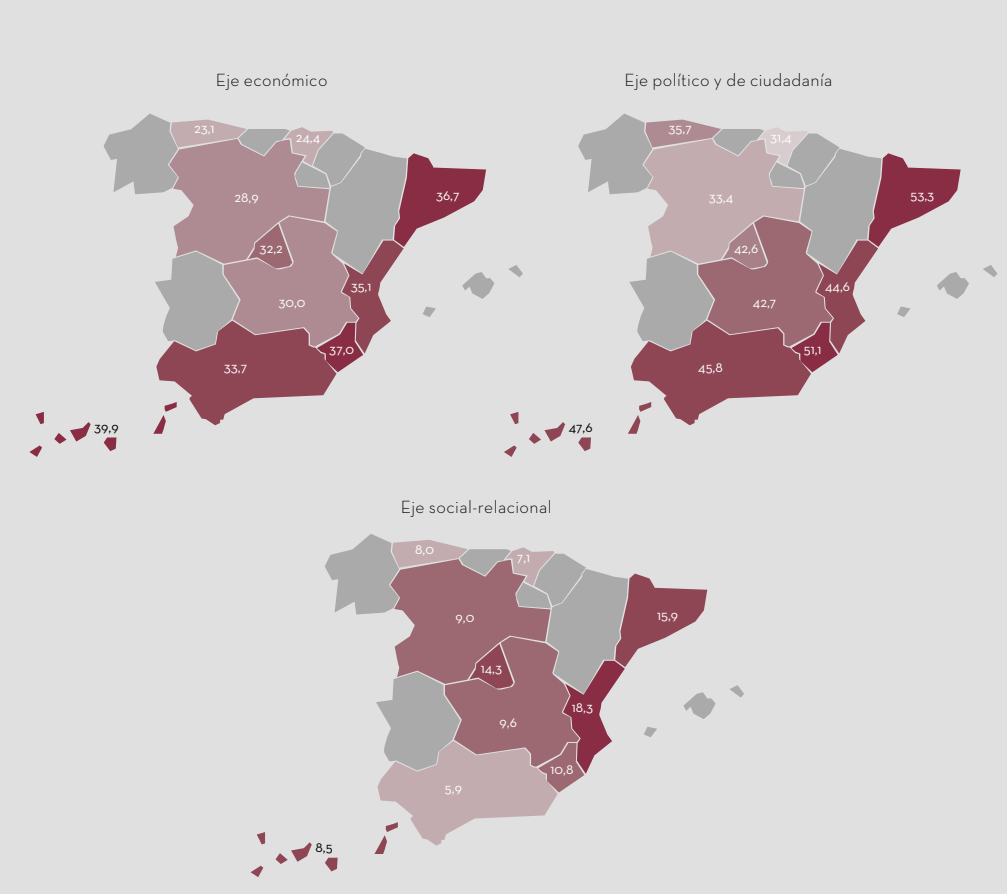
		Eje económico (%)	Eje político y de ciudadanía (%)	Eje social-relacional (%)
Comunidades autónomas	Andalucía	33,7	45,8	5,9
	Asturias	23,1	35,7	8,0
	Canarias	39,6	47,6	8,5
	Castilla y León	28,9	33,4	9,0
	Castilla-La Mancha	30,0	42,7	9,6
	Cataluña	36,7	53,3	15,9
	Comunidad Valenciana	35,1	44,6	18,3
	Madrid	32,2	42,6	14,3
	Murcia	37,0	51,1	10,8
	País Vasco	24,4	31,4	7,1
	Resto de España	30,4	37,8	13,4
	Total	32,9	43,8	12,1
Grado de urbanización	Áreas urbanas densamente pobladas	33,8	45,0	13,0
	Áreas semiurbanas de densidad media	33,1	44,7	10,3
	Áreas rurales con baja densidad de población	29,0	36,3	13,0
	Total	32,9	43,8	12,1

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Si se observa qué comunidades y tipos de municipios registran tasas de exclusión superiores a la media estatal en cada uno de los ejes analizados, se aprecia que Cataluña y Comunidad Valenciana se ubican en los tres ejes analizados por encima de la media, con diferencias especialmente notables en el caso de Cataluña. Asturias, las dos Castillas y País Vasco se sitúan, en sentido contrario, por debajo de la media en los tres ejes. Madrid destaca por su parte por registrar tasas de exclusión superiores a la media únicamente en el caso del eje social-relacional.

Desde el punto de vista del grado de urbanización de los municipios, las tasas de exclusión son superiores a la media estatal, en los tres ejes analizados, en las áreas urbanas

GRÁFICO 6. Proporción de la población afectada por diversos ejes de exclusión social por comunidades autónomas (2021) (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

densamente pobladas, e inferiores —salvo en el caso del eje social relacional— en las áreas rurales con baja densidad de población. Como ocurría con las tasas globales de exclusión, la variabilidad entre los diferentes tipos de municipios es menor que en el caso de las CC. AA.

Por otra parte, si se analiza la concentración geográfica de las personas afectadas por situaciones de exclusión social en los diversos ejes analizados (tabla 5 del Anexo), parece claro que —tanto en el eje económico, como en el político y en el social/relacional— tienden a concentrarse en las áreas urbanas densamente pobladas y en las CC. AA. situadas en el este y el sur de la península, debido tanto a que son los territorios que concentran una mayor proporción de población como a que registran tasas de exclusión más elevadas en los tres ejes analizados. Así, por ejemplo, con un 30% de toda la población, la zona este de la península concentra el 34,7%, el 35,0% y el 40,4%, respectivamente, de toda la población en situación de exclusión en los ejes económico político y de ciudadanía y social-relacional.

3.2. Cataluña experimenta los mayores incrementos de las situaciones de exclusión en el eje económico y en el político y de ciudadanía

Para recoger la evolución que se ha producido en los tres ejes de exclusión, la tabla 6 del anexo recoge la variación porcentual registrada en la prevalencia de las situaciones de exclusión entre 2018 y 2021, así como las variaciones producidas en el porcentaje de personas afectadas por las situaciones de exclusión en cada uno de los ejes objeto de análisis. Los datos que se pueden extraer de esa tabla son los siguientes:

- En el eje económico, el incremento en el porcentaje de hogares afectados ha sido del 37,6% en el conjunto de España, con incrementos particularmente notables en Cataluña (95,3%), en Castilla-León (57,7%) y en País Vasco (56,2%), y muy reducidos en Castilla-La Mancha (9,5%) y en Asturias, donde, de hecho, se han reducido. El incremento de estas situaciones ha sido bastante más homogéneo desde el punto de vista de la densidad y el grado de urbanización de los municipios, con incrementos algo menores en las áreas semiurbanas de densidad media.

- En lo que se refiere al eje político y de ciudadanía, con un incremento del 12% en el conjunto de España, se observan incrementos muy superiores a la media en An-

dalucía (24,4%) y en Cataluña (29,4%). También se observan reducciones en la incidencia de las situaciones de exclusión en este eje en Asturias, Canarias, País Vasco y Castilla y León, así como en las áreas rurales con baja densidad de población.

- Finalmente, se observa que son las situaciones de exclusión más minoritarias —las relacionadas con el eje social y relacional— las que en mayor medida se han incrementado entre 2018 y 2021, con un incremento general del 62%. Los principales incrementos se han producido en Castilla-La Mancha y en Madrid, así como en las áreas rurales con baja densidad de población. Frente a estos incrementos, el porcentaje de población afectado por situaciones de exclusión en el eje social relacional se ha reducido en Canarias y en el País Vasco, y ha crecido muy por debajo de la media en las áreas urbanas de media densidad.

¿Ha cambiado la concentración de las situaciones de exclusión, en cada uno de los ejes, en los ámbitos territoriales analizados? Como se observa en la tabla 7 del Anexo, los mayores cambios se refieren a la mayor concentración de las personas en situación de exclusión social en eje económico en Cataluña (pasan del 13,1% al 19,6% del total). También cabría destacar la mayor concentración de las situaciones de exclusión en el eje político y de ciudadanía en Cataluña —del 17,5% al 21,4%— y de las situaciones de exclusión en el eje social relacional en Madrid (del 8,7% al 16,6%).

La evolución de las situaciones de exclusión en cada uno de los ejes analizados se deriva, como se ha explicado en el apartado metodológico, de la evolución del número de hogares que experimentan problemas en relación a ocho dimensiones específicas de la vida cotidiana, que agrupan a su vez un total de 37 indicadores.

La evolución de la situación con relación a estas dimensiones en cada uno de los ámbitos territoriales analizados es muy diferente. Se analizan a continuación los cambios más destacables experimentados en las diversas CC. AA., a partir de la información recogida en la tabla 9 del Anexo.

- En relación a España en su conjunto, Andalucía destaca por un incremento notable del porcentaje de población afectada por problemas en el ámbito de la vivienda y también de la salud, con crecimientos muy superiores a los que se producen en esas dimensiones en el conjunto de España o, en esa comunidad, con relación a las demás dimensiones. Más concretamente, Andalucía registra en 2021 tasas muy superiores a la media en términos relativos o, bien, incrementos más elevados entre 2018 y 2021 en lo que se refiere al porcentaje de hogares con personas de movilidad reducida y con barreras arquitectónicas, en los que alguien ha pasado hambre

y en los que se han tenido que dejar de comprar medicinas debido a las dificultades económicas. También cabe destacar el incremento en esta comunidad del porcentaje de hogares con deficiencias graves en la construcción de la vivienda y que viven en un entorno muy degradado.

- En el caso de Asturias se reduce el porcentaje de población afectada por situaciones de exclusión en cuatro de las ocho dimensiones contempladas. Solo en el caso de la dimensión política —y, en mucha menor medida en el de la dimensión de aislamiento social— la situación en Asturias ha empeorado más en términos relativos que en el conjunto del país. Este empeoramiento se deriva, entre otros factores, de un incremento del porcentaje de hogares que no participan en las elecciones por falta de interés y no son miembros de alguna entidad ciudadana. En sentido contrario, la mejora de la situación en Asturias se explica, entre otros factores, por la reducción del porcentaje de hogares con al menos una persona desempleada de larga duración y de hogares cuya persona sustentadora principal tiene un oficio de exclusión o un empleo irregular (sin contrato y sin cobertura en la Seguridad Social).

- Canarias registra mejoras relativamente importantes —es decir, una reducción del porcentaje de población afectada por las situaciones de exclusión en cada dimensión—, en la mayor parte de las dimensiones, salvo en el caso del empleo y la vivienda. También se incrementa el porcentaje de población en conflicto social, aunque en menor medida que en el conjunto de España. De forma específica, destaca en este caso el incremento en el porcentaje de hogares cuya persona sustentadora principal está en paro desde hace un año o más y de los que padecen una situación de inestabilidad laboral grave, así como el de hogares que presentan problemas de insalubridad, deficiencias estructurales y/o hacinamiento en sus viviendas.

- En el caso de Castilla y León, crece el porcentaje de población afectada por problemas en casi todas las dimensiones —salvo la educación y la salud—, si bien ese incremento es muy superior al del conjunto del país únicamente en el caso de las dimensiones política y de aislamiento social. El mayor incremento se produce en el caso de la exclusión del empleo, que crece en casi diez puntos porcentuales, debido al incremento en el porcentaje de hogares cuya persona sustentadora principal está en paro desde hace un año o más o en situación de inestabilidad laboral grave. También se producen incrementos muy significativos en cuatro de los cinco indicadores que se agrupan en la dimensión de aislamiento social y en el indicador de la dimensión de aislamiento social relacionado con la ausencia de apoyos personales ante situaciones de enfermedad o dificultad.

- Lo mismo ocurre, con mayor claridad, en Castilla-La Mancha: aunque el porcentaje de población afectada crece en todas las dimensiones —salvo en el caso de la vivienda, donde la reducción es mínima— lo hace en general en menor medida que en el conjunto de España. La dimensión que ha experimentado desde 2018 un mayor deterioro en Castilla-La Mancha es en cualquier caso la relativa al conflicto social. Se observa en ese sentido un incremento notable, con tasas superiores a las que se registran en el conjunto de España, en lo que se refiere al porcentaje de hogares en los que alguien ha recibido o recibe malos tratos físicos o psicológicos, en los que se producen malas relaciones personales o en los que se han dado casos de embarazos adolescentes. También ha crecido en Castilla-La Mancha, y es superior a la media estatal, el porcentaje de hogares que no cuenta con algún equipamiento doméstico básico, el de hogares en los que todas las personas de 16 a 65 años tienen menos de graduado escolar o equivalente y el de hogares con viviendas con problemas de insalubridad.

- Salvo en el caso del aislamiento social, el porcentaje de población afectada crece en Cataluña en todas las dimensiones analizadas y lo hace en mucha mayor medida que en el conjunto de España. Dentro de la tónica general de incremento en todas las dimensiones, las que crecen en mayor medida son las relativas al empleo, seguida del conflicto social y la vivienda. Así, destaca en la comunidad catalana el incremento en el porcentaje de hogares cuya persona sustentadora principal está en paro desde hace un año o más, tiene un oficio de exclusión, o está en una situación de inestabilidad laboral grave, así como de los hogares con al menos una persona desempleada de larga duración, sin título profesional y sin haber recibido formación ocupacional o haber realizado estudios en el último año. En el caso de la vivienda, cabe hablar de empeoramientos específicos en lo que se refiere a los hogares en viviendas que presentan problemas de insalubridad, así como limitaciones en su accesibilidad. En la dimensión social y relacional, también se ha incrementado claramente en Cataluña el porcentaje de hogares con malas relaciones entre sus miembros.

- La evolución en la Comunidad Valenciana es más irregular: la incidencia de las situaciones de exclusión crece más que en el conjunto del Estado en algunas dimensiones, como el empleo, y menos que en el conjunto del Estado en otras, reduciéndose además la proporción de población afectada por problemas de exclusión en la dimensión de la educación. En todo caso, debe destacarse el incremento en el porcentaje de hogares cuya persona principal tiene un empleo de exclusión o problemas graves de inestabilidad laboral, el de hogares en los que todos los adultos sufren discapacidad, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les ge-

neran limitaciones para las actividades de la vida diaria, y el de hogares con diversas problemáticas relacionadas con el conflicto social (embarazos adolescentes, antecedentes penales, etc.).

- Aunque en algunos casos la situación se ha deteriorado más que en el conjunto del país (salud, consumo, aislamiento o conflicto social), en las demás dimensiones la evolución en Madrid ha sido mejor que en el resto de las CC. AA. En el caso madrileño, la dimensión que experimenta un mayor crecimiento es la relacionada con el conflicto social. Así, destaca la reducción en Madrid del porcentaje de hogares cuya persona sustentadora principal está en paro desde hace un año o más, tiene un empleo de exclusión o irregular (sin contrato y sin cobertura en la Seguridad Social), junto al incremento en el porcentaje de hogares que no cuenta con algún equipamiento doméstico considerado básico, que padecen problemas de insalubridad en la vivienda. Se produce también un incremento muy marcado en el porcentaje de hogares con alguna persona dependiente que necesitan ayuda o cuidados de otra persona para realizar las actividades de la vida diaria y que no la reciben, de hogares con malas relaciones entre sus miembros y de hogares con personas sin relaciones y que no cuentan con ningún apoyo ante situaciones de enfermedad o dificultad.

- En Murcia cabe destacar un mayor incremento de las situaciones de exclusión social, en comparación con el conjunto del país, en las dimensiones del empleo, la política y el aislamiento social. También se produce una reducción en el porcentaje de población afectada por problemas en la dimensión de la vivienda. Destaca en ese sentido el crecimiento en el porcentaje de hogares cuya persona sustentadora principal tiene un oficio de exclusión o un empleo irregular, así como en el caso de los hogares con miembros de 3 a 15 años no escolarizados. En el caso de la vivienda, se observa especialmente la reducción del porcentaje de hogares en infraviviendas y, al mismo tiempo, el incremento de personas que residen en viviendas en entornos degradados o con problemas de hacinamiento. También llama la atención, en el caso de la salud, el incremento del porcentaje de hogares con alguna persona sin cobertura sanitaria.

- En el País Vasco la situación mejora, ligeramente, en algunos indicadores —vivienda, consumo, salud, conflicto social...—, pero se observa un deterioro importante de las situaciones de exclusión en la dimensión del empleo. Así, se ha incrementado de forma clara el porcentaje de hogares cuya persona sustentadora principal está en paro desde hace un año o más, el de hogares con al menos una persona desempleada de larga duración sin título profesional y sin haber recibido formación ocupacional o haber realizado estudios en el último año y, muy particularmente, el de

hogares cuya persona sustentadora principal está en una situación de inestabilidad laboral grave. También se observa en esta comunidad un crecimiento del porcentaje de hogares con personas de 3 a 15 años no escolarizadas.

Desde el punto de vista del grado de urbanización de los municipios de residencia (tabla 9 del Anexo), los elementos más destacables son los siguientes:

- En las áreas urbanas densamente pobladas, empeoran los indicadores relativos a todas las dimensiones, con incrementos más acusados en el caso del empleo, la vivienda y el conflicto social.

- La evolución es más dispersa en las áreas semiurbanas de densidad media: la proporción de personas afectadas por problemas en el ámbito de la política, la educación y el aislamiento social se reduce, aunque muy ligeramente, y crece en el caso del empleo, el consumo, la vivienda, la salud y el conflicto social, aunque en general menos que para la media del país.

- La evolución más positiva se produce en las áreas rurales con baja densidad de población, donde la situación solo empeora de forma clara en el caso del empleo y el conflicto social.

4. Los grupos sociales más afectados por la exclusión social en los diferentes territorios

4.1. Los hogares cuya persona sustentadora principal está en paro o es de nacionalidad extranjera registran en todos los territorios las mayores tasas de exclusión

En líneas generales, los grupos sociales en mayor medida afectados por las situaciones generales son muy similares entre los diferentes ámbitos territorales que se analizan aquí. También resulta relativamente similar la composición de las personas que se encuentran en situación de exclusión social según las principales características sociodemográficas. Con todo, existen algunas diferencias de interés entre los diversos territorios que es preciso señalar.

Para este análisis se han tenido en cuenta las tasas de exclusión social que en cada territorio analizado presentan los siguiente siete perfiles sociodemográficos:

- la población en hogares cuya persona sustentadora principal es de nacionalidad extranjera;
- la población en hogares con alguna persona de 0 a 17 años;
- la población de 18 a 29 años;
- la población en hogares cuya persona sustentadora principal es una mujer;
- la población de 65 y más años;
- la población en hogares cuya persona sustentadora principal está en paro;
- la población en hogares monoparentales;

La principal conclusión que cabe extraer es que en todas las comunidades autónomas son las personas que residen en hogares cuya persona sustentadora principal **(10)** está en paro y en aquellos en los que esta es una persona de nacionalidad extranjera las que experimentan tasas más elevadas de exclusión social, mientras que las personas de 65 y más años experimentan también en todas las comunidades tasas de exclusión muy inferiores a la media.

Junto a estas conclusiones básicas, la información disponible de manifiesto los siguientes elementos de interés:

- Las tasas de exclusión entre las personas de nacionalidad extranjera son particularmente elevadas en Andalucía y en Cataluña, e inferiores a la media en Canarias y Comunidad Valenciana.

- Las tasas de exclusión entre la población que viven en hogares con alguna persona de 0 a 17 años son muy superiores a la media española en Cataluña y en las áreas más densamente pobladas, y muy inferior a la media en las áreas rurales con baja densidad de población.

- En cuanto a la incidencia de la exclusión en la población juvenil, es muy superior a la media estatal en Andalucía, e inferior en Madrid y en el País Vasco.

- Las tasas de exclusión en los hogares cuya sustentadora principal es una mujer son particularmente elevadas en Canarias, Andalucía y Cataluña. Son por el contrario

(10) A efectos conceptuales se considera como sustentador/a principal la persona mayor de 16 años que aporta la principal fuente de ingresos en el hogar, independientemente de que sea mediante la retribución de su empleo o siendo titular de una prestación u otro tipo de protección social.

TABLA 3. Incidencia de la exclusión social en la población según diversas características sociodemográficas, por comunidades autónomas y grado de urbanización (2021) (%)

		Población:							
		en hogares con SP nacionalidad extranjera	en hogares con alguien de 0-17 años	de 18 a 29 años	en hogares con SP mujer	de 65 y más años	en hogares con SP en paro	en hogares monoparentales	Total
Comunidades autónomas	Andalucía	72,0	34,6	39,4	37,3	8,7	91,9	52,0	26,3
	Asturias	52,4	21,8	24,4	30,1	5,5	92,9	40,0	15,9
	Canarias	47,1	33,1	33,8	39,5	16,8	93,3	38,9	29,1
	Castilla y León	53,2	17,5	23,9	24,6	5,6	84,3	32,6	17,9
	Castilla-La Mancha	55,6	32,9	22,9	28,2	14,7	66,7	35,7	23,4
	Cataluña	67,6	39,7	34,2	35,5	9,3	85,5	42,8	29,1
	Comunidad Valenciana	48,7	27,1	29,2	27,5	10,9	82,8	41,5	21,3
	Madrid	51,4	35,7	20,9	24,0	8,1	69,0	32,8	22,3
	Murcia	59,9	35,6	29,9	23,9	5,0	77,1	28,8	25,4
	País Vasco	59,6	26,0	21,3	18,1	2,2	91,4	31,7	16,3
	Resto de España	53,2	22,4	20,4	25,7	11,2	90,7	38,8	19,4
	Total	**58,5**	**31,4**	**28,5**	**29,9**	**9,2**	**85,6**	**39,6**	**23,4**
Grado de urbanización	Áreas urbanas densamente pobladas	63,0	34,5	29,9	31,6	10,0	89,9	41,4	25,2
	Áreas semiurbanas de densidad media	50,7	29,9	29,5	28,7	7,6	80,3	41,0	22,7
	Áreas rurales con baja densidad de población	62,7	21,2	17,4	24,8	10,1	82,9	28,3	17,9
	Total	**58,5**	**31,4**	**28,5**	**29,9**	**9,2**	**85,6**	**39,6**	**23,4**

SP: persona sustentadora principal
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

más bajas en Murcia, Madrid y en las áreas rurales de baja densidad de población.

- Como se ha señalado, las tasas de exclusión son entre la población mayor de 65 años inferiores a las que se registra para el conjunto de la población en todos los

ámbitos territoriales analizados, con valores superiores a la media española en Canarias y Castilla-La Mancha, y muy inferiores en el País Vasco.

- Las tasas de exclusión de la población que residen en hogares cuya persona sustentadora principal está en paro es superior al 75% en todas las CC. AA. salvo Castilla-La Mancha y Madrid. Las áreas urbanas densamente pobladas registran también tasas de exclusión muy superiores a la media en el caso de este colectivo.

- En el caso de los hogares monoparentales las tasas de exclusión son inferiores a la media que resulta para el conjunto de España en 2021 en el caso de las comunidades autónomas de Madrid, Murcia y el País Vasco, así como en las zonas rurales con baja densidad de población, y muy superiores en Andalucía.

La información disponible también permite analizar el peso específico de cada uno de estos grupos sociodemográficos en el espacio social de la exclusión de cada comunidad (tabla 4). En ese aspecto, la variedad entre los diferentes ámbitos territoriales es mayor, debido tanto al diferente peso de estos grupos como a sus diferentes tasas de exclusión. Sintéticamente, cabe destacar los siguientes elementos:

- En el conjunto de España, las personas que residen en hogares cuya persona sustentadora principal es de nacionalidad extranjera representan el 28,5% de todas las personas en situación de exclusión social. Ese porcentaje oscila entre el 16,1% en Asturias y el 41,6% en Cataluña, donde puede hablarse por tanto de una exclusión social claramente determinada por la cuestión migratoria. Lo mismo cabe decir de las áreas densamente pobladas respecto a las zonas rurales de densidad baja, donde las personas que residen en este tipo de hogares representan el 18,4% de toda la población en situación de exclusión, frente al 31% en las zonas urbanas densamente pobladas.

- El 59,1% de todas las personas en situación de exclusión residen en España en hogares en los que hay menores de edad. El peso de los hogares con menores de edad en el espacio social de la exclusión es particularmente elevado en Madrid, Cataluña y el País Vasco, así como en las ciudades medianas, y particularmente reducido en Castilla y León y en las áreas rurales poco pobladas.

- Del mismo modo, el 16,3% del conjunto de la población excluida en España tiene entre 18 y 29 años. El peso de las personas jóvenes entre la población en situación de exclusión social oscila entre el 14,7% en Madrid y el 19,7% en Andalucía.

TABLA 4. Porcentaje sobre la población en situación de exclusión social que representan distintos grupos sociodemográficos, por comunidades autónomas y grado de urbanización (2021) (%)

		Porcentaje sobre la población total en situación de exclusión social de la población						
		en hogares con SP nacionalidad extranjera	en hogares con alguien de 0-17 años	de 18 a 29 años	en hogares con SP mujer	de 65 y más años	en hogares con SP en paro	en hogares monoparentales
Comunidades autónomas	Andalucía	17,7	58,2	19,7	39,9	6,4	52,5	24,4
	Asturias	16,1	44,3	16,2	45,9	8,3	47,5	38,4
	Canarias	21,3	46,3	15,6	52,8	10,0	37,2	40,9
	Castilla y León	20,7	36,4	17,3	37,2	6,4	36,0	24,6
	Castilla - La Mancha	23,9	55,0	15,0	31,4	12,6	25,1	19,4
	Cataluña	41,6	64,7	16,9	43,6	5,5	29,1	28,9
	Comunidad Valenciana	24,8	54,8	17,5	39,1	9,4	35,6	27,3
	Madrid	33,9	72,3	14,7	36,3	7,6	22,8	22,8
	Murcia	40,4	59,1	17,2	18,7	4,4	41,9	38,1
	País Vasco	31,6	67,6	15,5	32,7	3,2	56,9	27,9
	Resto de España	25,1	54,2	12,0	50,0	12,2	38,6	34,4
	Total	**28,5**	**59,1**	**16,3**	**41,0**	**7,8**	**36,9**	**28,4**
Grado de urbanización	Áreas urbanas densamente pobladas	31,0	59,6	17,4	42,3	7,7	35,0	27,3
	Áreas semiurbanas de densidad media	27,1	62,3	16,2	37,7	6,4	38,1	30,5
	Áreas rurales con baja densidad de población	18,4	44,8	10,3	44,7	13,3	44,9	27,3
	Total	**28,5**	**59,1**	**16,3**	**41,0**	**7,8**	**36,9**	**28,4**

SP: persona sustentadora principal
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

- En lo que se refiere a la presencia de personas que residen en hogares cuya sustentadora principal es una mujer en el espacio de la exclusión, su peso específico se sitúa entre el 18,7% en Murcia y 52,8% en Canarias. En las áreas rurales con baja densidad de población representan el 44,7%.

- El peso de las personas mayores entre la población en situación de exclusión, como se ha señalado, es bajo en todos los ámbitos analizados. En todo caso, las personas mayores representan más del 10% de todas las personas excluidas —frente al 7,8% del conjunto de España— en Canarias y Castilla-La Mancha y llegan al 13,3% en las zonas rurales poco pobladas.

- En cuanto a la presencia, dentro del espacio social de la exclusión, de personas que residen en hogares con una persona sustentadora principal en paro, oscila entre el 22,8% en Madrid y el 56,9% en el País Vasco. En las áreas rurales con baja densidad de población representan casi el 45%.

- Finalmente, el peso de los hogares monoparentales entre el colectivo en situación de exclusión ronda el 40% en Canarias y en Murcia, mientras que no llega al 25% en Andalucía, Madrid y las dos Castillas.

4.2. Las tasas de exclusión crecen especialmente entre las personas extranjeras en Andalucía, entre las familias con hijos/as en Madrid y Cataluña, y entre las personas desempleadas en las grandes ciudades

¿Cómo ha evolucionado, en los distintos territorios, la incidencia de la exclusión para cada uno de estos grupos y su peso dentro de la población en situación de exclusión social? Si bien la variación en la incidencia de la exclusión para cada uno de estos grupos, o de su peso dentro del colectivo en situación de exclusión social, difiere de forma notable entre unos territorios y otros, es posible identificar algunas tendencias comunes **(11)**.

Los principales datos que al respecto cabe señalar son los siguientes:

- La incidencia de la exclusión social entre las personas que residen en hogares cuya persona sustenadora principal es de nacionalidad extranjera ha crecido en todos

(11) La información que se analiza a continuación puede consultarse en las tablas 10 a 16 del Anexo.

los territorios, con la salvedad de Canarias, Murcia, Asturias y la Comunidad Valenciana. El incremento ha sido, además, muy superior al del conjunto de la población en Andalucía. El peso de este grupo en el espacio social de la exclusión, sin embargo, se ha reducido en la mayor parte de los territorios analizados y, particularmente, en la Comunidad Valenciana, y ha crecido por el contrario en las áreas rurales de baja densidad de población.

- La incidencia de la exclusión entre la población en hogares con niñas, niños y adolescentes ha crecido especialmente en Madrid, Cataluña y Andalucía, así como en las áreas urbanas densamente pobladas. En algunas comunidades, sin embargo, la incidencia de la exclusión en este grupo se ha reducido (Asturias, Castilla y León, País Vasco...), en contraste con el incremento de las tasas generales de exclusión. Por otra parte, solo en Madrid y en el País Vasco puede hablarse de un incremento del peso de la población residente en este tipo de hogares en el colectivo en situación de exclusión, mientras se reduce en el resto de los territorios.

- Algo similar ocurre con la incidencia de la exclusión entre la población juvenil: ha crecido sobre todo en Cataluña, País Vasco y Andalucía, así como las áreas urbanas densamente pobladas. El peso de las personas jóvenes dentro del colectivo en situación de exclusión solo ha crecido, muy ligeramente, es las dos comunidades señaladas.

- En lo que se refiere a las tasas de exclusión entre los hogares con una mujer como sustentadora principal, crecen en más de un 10% en Andalucía, Canarias y Cataluña.

- Aunque, como se ha dicho, las situaciones de exclusión apenas han crecido entre la población mayor, sí han experimentado un incremento relativamente importante en determinados ámbitos territoriales, como Madrid o Cataluña, así como en las áreas densamente pobladas.

- Finalmente, las tasas de exclusión entre las familias monoparentales han crecido particularmente en Andalucía y en las áreas densamente pobladas.

5. Conclusiones

Las conclusiones que cabe extraer del análisis realizado son las siguientes:

- **La variabilidad territorial en la incidencia de la exclusión social es muy elevada en España**, especialmente cuando la cuestión se analiza desde la perspectiva autonómica. Las zonas urbanas y las comunidades autónomas del sur y el este, junto a Canarias, registran las tasas más elevadas de exclusión social en 2021. Como se señala más adelante, estas mayores tasas de exclusión —que, en líneas generales, ya se detectaban en 2018— se relacionan tanto con la estructura demográfica y el modelo productivo de cada comunidad, como con su modelo de protección social y, probablemente, el impacto específico de la crisis sanitaria en cada una de ellas.

- Desde el punto de vista evolutivo, **la exclusión social ha crecido por encima de la media en las comunidades más pobladas** —muy especialmente en Cataluña y Andalucía—, si bien las comunidades con mayores tasas de exclusión en 2021 siguen siendo las mismas que en 2018.

- **Las situaciones de exclusión social** —y la concentración de personas en situación de exclusión social— **han crecido de forma especialmente intensa en las zonas urbanas densamente pobladas**, con lo que podría hablarse de una exclusión social cada vez más urbana y menos rural.

- **Se ha producido entre 2018 y 2021 una ligera divergencia en lo que se refiere a la incidencia de la exclusión en las diversas CC. AA.**, en la medida en que la dispersión de las tasas autonómicas de incidencia de la exclusión social ha aumentado en ese periodo. En otras palabras, los cambios socioeconómicos y sociosanitarios ocurridos durante este periodo han impulsado una menor convergencia entre las CC. AA. en cuanto a sus tasas de exclusión y han hecho que la distancia entre las comunidades con tasas más bajas y más altas de exclusión sea algo mayor.

- En lo que se refiere a la distribución de las situaciones de exclusión en el territorio estatal, el cambio más notable se refiere a la **mayor concentración de las personas en situación de exclusión social en el este y el sur** de la península.

- Por otra parte, los datos disponibles parecen apuntar a la existencia de una cierta relación, si bien moderada, entre el crecimiento de las situaciones de exclusión y los cambios socioeconómicos y sociosanitarios producidos a escala autonómica en ese

periodo. En ese sentido, la incidencia de la COVID-19 correlaciona moderadamente con el incremento de la incidencia de la exclusión social en las CC. AA. analizadas.

- La exclusión en el eje político y de ciudadanía afecta en todos los ámbitos territoriales a una mayor proporción de la población que la exclusión en el eje económico y en el social/relacional. Si se observa qué comunidades y tipos de municipios registran tasas de exclusión superiores a la media estatal en cada uno de los ejes analizados, se observa que Cataluña y Comunidad Valenciana se ubican en los tres ejes analizados por encima de la media, con diferencias especialmente notables en el caso de Cataluña. Asturias, las dos Castillas y País Vasco se sitúan, en sentido contrario, por debajo de la media en los tres ejes. Madrid destaca por su parte por registrar tasas de exclusión superiores a la media únicamente en el caso del eje social-relacional.

- Los hogares encabezados por personas en paro y por personas de nacionalidad extranjera registran en todos los territorios las mayores tasas de exclusión. Las tasas de exclusión crecen especialmente entre las personas extranjeras en Andalucía, entre las familias con hijos/as en Madrid y Cataluña, y entre las personas desempleadas en las grandes ciudades.

Anexo - Capítulo 10

Incidencia y evolución de la exclusión social en España desde la perspectiva territorial

TABLA 1. Evolución del porcentaje de la población afectada por situaciones de exclusión social según comunidades autónomas y grado de urbanización (2018-2021) (%)

		Tasa de Exclusión 2018 (%)	Tasa de exclusión 2021 (%)	Variación (%)	Diferencia
Comunidades autónomas	Andalucía	19,2	26,3	36,9%	7,1
	Asturias	18,4	15,9	-13,5%	-2,5
	Canarias	27,9	29,1	4,4%	1,2
	Castilla-La Mancha	20,1	23,4	16,1%	3,2
	Castilla y León	13,5	17,9	32,7%	4,4
	Cataluña	16,8	29,1	73,1%	12,3
	Comunidad Valenciana	21,0	21,3	1,7%	0,4
	Madrid	17,2	22,3	29,3%	5,0
	Murcia	24,2	25,4	4,9%	1,2
	País Vasco	13,9	16,3	17,1%	2,4
	Resto de España	16,7	19,4	15,8%	2,6
	Total	**18,4**	**23,4**	**27,6%**	**5,1**
Grado de urbanización	Áreas urbanas densamente pobladas	18,5	25,2	36,2%	6,7
	Áreas semiurbanas de densidad media	19,7	22,7	15,1%	3,0
	Áreas rurales con baja densidad de población	14,3	17,9	25,4%	3,6
	Total	**18,4**	**23,4**	**27,6%**	**5,1**

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

TABLA 2. Distribución de la población afectada por situaciones de exclusión social según comunidades autónomas y grado de urbanización (2021) (%)

		Distribución de la población (%)	Distribución de población en situación de exclusión social (%)	Diferencia
Comunidades autónomas	Andalucía	17,5	19,6	2,2
	Asturias	2,3	1,6	-0,7
	Canarias	4,7	5,8	1,1
	Castilla-La Mancha	4,4	4,3	0,0
	Castilla y León	4,8	3,7	-1,1
	Cataluña	17,6	21,8	4,3
	Comunidad Valenciana	10,4	9,4	-0,9
	Madrid	14,0	13,3	-0,7
	Murcia	3,0	3,2	0,2
	País Vasco	4,5	3,1	-1,4
	Resto de España	17,0	14,0	-2,9
	Total	**100,0**	**100,0**	**--**
Grado de urbanización	Áreas urbanas densamente pobladas	53,3	57,4	4,1
	Áreas semiurbanas de densidad media	34,1	33,0	-1,1
	Áreas rurales con baja densidad de población	12,6	9,6	-3,0
	Total	**100,0**	**100,0**	**0,0**

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

TABLA 3. Evolución de la distribución de la población afectada por situaciones de exclusión social según comunidades autónomas y grado de urbanización (2018-2021) (%)

		Distribución de población en situación de exclusión social 2018 (%)	Distribución de población en situación de exclusión social 2021 (%)	Variación (%)	Diferencia
Comunidades autónomas	Andalucía	19,6	19,6	-0,1%	0,0
	Asturias	2,2	1,6	-26,8%	-0,6
	Canarias	6,8	5,8	-15,1%	-1,0
	Castilla-La Mancha	5,0	4,3	-12,6%	-0,6
	Castilla y León	3,7	3,7	-0,7%	0,0
	Cataluña	15,2	21,8	43,5%	6,6
	Comunidad Valenciana	11,9	9,4	-20,3%	-2,4
	Madrid	13,0	13,3	2,7%	0,3
	Murcia	4,2	3,2	-23,5%	-1,0
	País Vasco	3,4	3,1	-7,6%	-0,3
	Resto de España	15,0	14,0	-6,7%	-1,0
	Total	**100,0**	**100,0**	--	--
Grado de urbanización	Áreas urbanas densamente pobladas	55,6	57,4	3,3%	1,8
	Áreas semiurbanas de densidad media	34,7	33,0	-4,9%	-1,7
	Áreas rurales con baja densidad de población	9,8	9,6	-1,5%	-0,2
	Total	**100,0**	**100,0**	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

TABLA 4. Evolución de la distribución de la población en intervalos del Índice Sintético de Exclusión Social (%)

		Integración plena	Integración precaria		Exclusión moderada		Exclusión severa				Total (Media)
		ises=0	0<ises≤1	1<ises≤2	2<ises≤3	3<ises≤4	4<ises≤5	5<ises≤6	6<ises≤7	ises>7	
Andalucía	2018	49,3	19,2	12,3	9,1	2,9	1,9	1,0	1,3	3,0	1,13
	2021	41,7	18,4	13,6	7,1	5,4	3,5	2,6	2,2	5,6	1,56
Asturias	2018	47,4	24,5	9,7	7,7	3,4	2,7	1,2	1,3	2,1	1,04
	2021	54,9	19,9	9,3	5,0	2,2	1,8	2,7	1,1	3,1	1,01
Canarias	2018	39,7	22,4	10,1	9,3	6,3	4,6	1,6	2,4	3,7	1,51
	2021	37,8	20,7	12,4	8,7	6,5	2,8	2,8	2,6	5,8	1,75
Castilla-La Mancha	2018	49,6	19,3	11,0	7,1	4,6	1,4	2,1	1,7	3,2	1,19
	2021	45,3	23,1	8,3	8,1	3,9	4,1	2,0	1,1	4,1	1,31
Castilla y León	2018	58,0	18,3	10,2	4,7	2,7	1,9	0,7	0,9	2,5	0,86
	2021	49,7	21,3	11,1	6,2	2,2	3,1	1,6	2,1	2,7	1,12
Cataluña	2018	50,0	22,5	10,7	4,9	2,8	3,1	1,0	1,4	3,6	1,12
	2021	33,1	23,3	14,5	8,5	5,1	4,0	1,9	3,4	6,2	1,84
Comunidad Valenciana	2018	51,4	19,1	8,6	6,4	3,9	1,2	2,7	1,5	5,2	1,35
	2021	37,5	28,9	12,3	5,5	3,5	3,5	1,8	1,3	5,7	1,49
Madrid	2018	51,3	18,5	12,9	5,0	2,3	3,4	1,5	3,4	1,6	1,12
	2021	42,0	23,1	12,7	6,6	3,6	2,7	2,2	3,1	4,1	1,43
Murcia	2018	50,8	18,8	6,2	5,9	3,6	3,3	3,9	2,8	4,6	1,47
	2021	35,4	24,6	14,6	7,0	5,2	3,5	6,3	0,9	2,4	1,48
País Vasco	2018	59,7	15,6	10,8	6,3	3,2	0,9	2,2	0,3	1,0	0,78
	2021	57,7	19,6	6,5	4,9	2,3	1,5	1,5	0,6	5,5	1,09
Resto de España	2018	50,2	21,3	11,7	6,0	3,4	2,1	1,7	1,3	2,2	1,02
	2021	49,0	17,3	14,4	5,7	1,8	3,3	3,4	1,5	3,7	1,32
España	2018	50,6	20,0	11,1	6,5	3,2	2,4	1,6	1,7	3,0	1,13
	2021	42,2	21,5	12,8	6,8	3,9	3,3	2,5	2,1	4,8	1,48

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

TABLA 5. Distribución de la población afectada por diversos ejes de exclusión social según comunidades autónomas y grado de urbanización (2021) (%)

		Eje económico (%)	Eje político y de ciudadanía (%)	Eje social-relacional (%)	Conjunto de la población (%)
Comunidades autónomas	Andalucía	17,9	18,2	8,5	17,5
	Asturias	1,6	1,9	1,5	2,3
	Canarias	5,6	5,1	3,3	4,7
	Castilla-La Mancha	4,0	4,2	3,5	4,4
	Castilla y León	4,2	3,7	3,6	4,8
	Cataluña	19,6	21,4	23,1	17,6
	Comunidad Valenciana	11,1	10,6	15,7	10,4
	Madrid	13,7	13,6	16,6	14,0
	Murcia	3,4	3,5	2,7	3,0
	País Vasco	3,3	3,2	2,7	4,5
	Resto de España	15,7	14,6	18,8	17,0
	Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Grado de urbanización	Áreas urbanas densamente pobladas	54,7	54,8	57,5	53,3
	Áreas semiurbanas de densidad media	34,2	34,8	29,0	34,1
	Áreas rurales con baja densidad de población	11,1	10,4	13,5	12,6
	Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

TABLA 6. Evolución del porcentaje de la población afectada por diversos ejes de exclusión social según comunidades autónomas y grado de urbanización (2018-2021) (%)

		Eje económico (%)			Eje político y de ciudadanía (%)			Eje social-relacional (%)		
		2018	2021	Var. (%)	2018	2021	Var. (%)	2018	2021	Var. (%)
Comunidades autónomas	Andalucía	28,0	33,7	20,6	36,8	45,8	24,4	5,5	5,9	6,4
	Asturias	24,7	23,1	-6,5	40,5	35,7	-11,9	7,4	8,0	8,3
	Canarias	33,6	39,6	17,8	51,0	47,6	-6,6	9,1	8,5	-6,9
	Castilla-La Mancha	27,4	30,0	9,4	41,4	42,7	3,1	3,0	9,6	223,6
	Castilla y León	18,3	28,9	57,7	34,4	33,4	-2,9	4,4	9,0	105,6
	Cataluña	18,8	36,7	95,3	41,2	53,3	29,4	11,6	15,9	37,7
	Comunidad Valenciana	25,8	35,1	36,0	38,5	44,6	15,9	9,9	18,3	85,4
	Madrid	25,8	32,2	25,0	37,7	42,6	12,9	4,7	14,3	207,3
	Murcia	26,3	37,0	40,8	42,3	51,1	20,8	3,9	10,8	177,0
	País Vasco	15,6	24,4	56,2	33,5	31,4	-6,4	7,9	7,1	-9,9
	Resto de España	21,6	30,4	40,5	39,3	37,8	-3,7	8,5	13,4	57,7
	Total	**23,9**	**32,9**	**37,6**	**39,1**	**43,8**	**12,1**	**7,4**	**12,1**	**62,4**
Grado de urbanización	Áreas urbanas densamente pobladas	24,1	33,8	39,9	39,4	45,0	14,4	7,4	13,0	76,2
	Áreas semiurbanas de densidad media	24,9	33,1	33,2	39,4	44,7	13,5	7,8	10,3	30,9
	Áreas rurales con baja densidad de población	20,8	29,0	39,5	37,1	36,3	-2,0	6,6	13,0	97,1
	Total	**23,9**	**32,9**	**37,6**	**39,1**	**43,8**	**12,1**	**7,4**	**12,1**	**62,4**

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

TABLA 7. Evolución de la distribución de la población afectada por diversos ejes de exclusión social según comunidades autónomas y grado de urbanización (2018-2021) (%)

		Eje económico (%)			Eje político y de ciudadanía (%)			Eje social-relacional (%)		
		2018	2021	Var. (%)	2018	2021	Var. (%)	2018	2021	Var. (%)
Comunidades autónomas	Andalucía	21,9	17,9	-18,4	17,7	18,2	3,2	14,0	8,5	-39,1
	Asturias	2,2	1,6	-26,6	2,2	1,9	-15,2	2,2	1,5	-28,0
	Canarias	6,3	5,6	-11,1	5,8	5,1	-13,5	5,5	3,3	-40,5
	Castilla-La Mancha	5,2	4,0	-23,7	4,8	4,2	-11,8	1,8	3,5	91,2
	Castilla y León	3,8	4,2	9,5%	4,4	3,7	-17,4	3,0	3,6	20,8
	Cataluña	13,1	19,6	50,1	17,5	21,4	22,0	25,8	23,1	-10,4
	Comunidad Valenciana	11,2	11,1	-1,3	10,2	10,6	3,2	13,8	15,7	14,0
	Madrid	14,9	13,7	-8,0	13,3	13,6	2,0	8,7	16,6	91,6
	Murcia	3,5	3,4	-4,7	3,5	3,5	0,3	1,7	2,7	58,7
	País Vasco	2,9	3,3	14,3	3,8	3,2	-16,0	4,8	2,7	-44,2
	Resto de España	14,9	15,7	5,0	16,6	14,6	-11,8	18,9	18,8	-0,3
	Total	**100,0**	**100,0**	**--**	**100,0**	**100,0**	**--**	**100,0**	**100,0**	**--**
Grado de urbanización	Áreas urbanas densamente pobladas	55,5	54,7	-1,5	55,5	54,8	-1,2	54,8	57,5	5,0
	Áreas semiurbanas de densidad media	33,6	34,2	2,0	32,6	34,8	6,7	34,1	29,0	-15,1
	Áreas rurales con baja densidad de población	10,9	11,1	1,6	11,9	10,4	-12,4	11,1	13,5	21,5
	Total	**100,0**	**100,0**	**–**	**100,0**	**100,0**	**–**	**100,0**	**100,0**	**–**

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

TABLA 8. Proporción de la población afectada por cada una de las dimensiones de la exclusión social según comunidades autónomas y grado de urbanización (2021) (%)

		D1 Empleo	D2 Consumo	D3 Política	D4 Educación	D5 Vivienda	D6 Salud	D7 Conflicto social	D8 Aislamiento social
Comunidades autónomas	Andalucía	29,9	15,8	8,9	15,8	23,2	17,4	4,2	2,2
	Asturias	17,6	11,9	12,1	3,0	17,1	18,4	5,0	3,3
	Canarias	29,3	23,2	11,4	12,0	30,8	19,7	7,4	1,5
	Castilla-La Mancha	21,0	16,9	10,0	20,3	19,9	16,5	8,5	1,2
	Castilla y León	21,9	13,7	11,5	10,3	19,6	9,6	3,9	5,5
	Cataluña	26,5	20,6	22,4	18,1	35,3	17,8	13,8	3,5
	Comunidad Valenciana	27,5	17,8	17,7	12,2	18,6	21,5	15,0	3,4
	Madrid	18,3	22,2	13,8	8,5	25,1	17,6	11,6	3,3
	Murcia	31,4	15,2	21,2	19,4	17,6	14,9	5,6	5,4
	País Vasco	22,1	7,8	13,6	6,6	17,2	11,7	4,9	2,3
	Resto de España	21,8	16,1	12,8	11,2	19,6	15,8	11,5	2,3
	Total	**24,7**	**17,6**	**14,5**	**13,2**	**24,0**	**17,0**	**9,7**	**2,9**
Grado de urbanización	Áreas urbanas densamente pobladas	24,7	19,0	17,3	11,3	26,0	18,0	10,4	3,1
	Áreas semiurbanas de densidad media	25,0	17,7	12,4	15,3	23,9	16,4	8,1	3,0
	Áreas rurales con baja densidad de población	23,6	11,9	8,1	15,7	15,2	14,6	11,2	2,0
	Total	**24,7**	**17,6**	**14,5**	**13,2**	**24,0**	**17,0**	**9,7**	**2,9**

Fuente: Elaboración propia a partir de E INSFOESSA 2021

TABLA 9. Variación en puntos porcentuales de la proporción de la población afectada por cada una de las dimensiones de la exclusión social según comunidades autónomas y grado de urbanización (2021-2018) (%)

		D1 Empleo	D2 Consumo	D3 Política	D4 Educación	D5 Vivienda	D6 Salud	D7 Conflicto social	D8 Aislamiento social
Comunidades autónomas	Andalucía	7,3	2,5	-0,1	0,5	6,9	4,8	-0,1	0,4
	Asturias	0,3	-0,5	3,6	-8,8	-3,9	2,1	-0,3	0,3
	Canarias	10,7	-3,2	-0,1	-7,5	4,9	-3,3	1,5	-1,7
	Castilla-La Mancha	1,3	1,5	2,9	3,4	-0,6	2,6	6,1	0,4
	Castilla y León	9,7	2,4	4,7	-1,4	1,0	-3,9	0,8	4,0
	Cataluña	16,1	7,5	5,7	4,5	13,1	3,5	6,6	-1,2
	Comunidad Valenciana	10,5	1,7	1,3	-0,4	1,9	2,6	9,1	-1,0
	Madrid	3,2	5,0	-1,5	0,0	3,0	6,4	8,7	1,3
	Murcia	12,3	-2,7	6,3	2,7	-8,1	-3,2	2,4	4,6
	País Vasco	12,1	-2,2	1,8	1,5	-1,0	-1,9	-0,8	0,1
	Resto de España	6,9	4,0	-0,4	-1,7	-0,9	3,8	5,0	-0,2
	Total	**8,6**	**3,2**	**1,6**	**0,2**	**3,9**	**2,9**	**4,6**	**0,2**
Grado de urbanización	Áreas urbanas densamente pobladas	9,5	3,3	3,8	1,0	4,8	3,1	5,0	0,7
	Áreas semiurbanas de densidad media	7,0	3,9	-1,6	-1,3	3,8	3,4	3,4	-0,4
	Áreas rurales con baja densidad de población	8,9	0,9	1,1	-0,1	0,8	1,1	6,5	-0,2
	Total	**8,6**	**3,2**	**1,6**	**0,2**	**3,9**	**2,9**	**4,6**	0,2

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

TABLA 10. Incidencia y distribución de la exclusión social entre la población total y la población en hogares cuya persona sustentadora principal es de nacionalidad extranjera, según CC. AA. y grado de urbanización (2018-2021) (%)

		Incidencia (%) Porcentaje de la población que se encuentra en situación de exclusión social:				Distribución (%) Porcentaje de la población en hogares cuya persona sustentadora principal es de nacionalidad extranjera:			
		En la población total	En la población en hogares cuya persona sustetadora principal es de nacionalidad extranjera			Sobre la población total	Sobre la población en situación de exclusión social		
		2021	2018	2021	Diferencia 2021-18	2021	2018	2021	Diferencia 2021-18
Comunidades autónomas	Andalucía	26,3	35,0	72,0	37,0	6,5	11,7	17,7	6,0
	Asturias	15,9	77,1	52,4	-24,7	4,9	20,2	16,1	-4,0
	Canarias	29,1	51,8	47,1	-4,6	13,1	18,9	21,3	2,4
	Castilla-La Mancha	23,4	41,3	55,6	14,3	10,1	16,7	23,9	7,2
	Castilla y León	17,9	51,1	53,2	2,1	7,0	28,5	20,7	-7,8
	Cataluña	29,1	51,7	67,6	15,9	17,9	47,8	41,6	-6,2
	Comunidad Valenciana	21,3	59,6	48,7	-10,9	10,9	48,7	24,8	-23,9
	Madrid	22,3	38,3	51,4	13,0	14,7	36,6	33,9	-2,7
	Murcia	25,4	73,3	59,9	-13,4	17,1	42,3	40,4	-1,9
	País Vasco	16,3	51,4	59,6	8,2	8,6	28,1	31,6	3,5
	Resto de España	19,4	44,6	53,2	8,6	9,1	24,4	25,1	0,7
	Total	**23,4**	**48,3**	**58,5**	**10,2**	**11,4**	**30,1**	**28,5**	**-1,6**
Grado de urbanización	Áreas urbanas densamente pobladas	25,2	47,5	63,0	15,5	12,4	32,4	31,0	-1,4
	Áreas semiurbanas de densidad media	22,7	51,7	50,7	-1,0	12,1	32,6	27,1	-5,5
	Áreas rurales con baja densidad de población	17,9	31,3	62,7	31,4	5,2	8,4	18,4	9,9
	Total	**23,4**	**48,3**	**58,5**	**10,2**	**11,4**	**30,1**	**28,5**	**-1,6**

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

TABLA 11. Incidencia y distribución de la exclusión social entre la población total y la población en hogares con alguna persona de 0 a 17 años, según CC. AA. y grado de urbanización (2018-2021) (%)

		Incidencia (%) Porcentaje de la población que se encuentra en situación de exclusión social:				Distribución (%) Porcentaje de la población en hogares con alguna persona de 0 a 17 años			
		En la población total	En la población en hogares con alguna persona de 0 a 17 años			Sobre la población total	Sobre la población en situación de exclusión social		
		2021	2018	2021	Diferencia 2021-18	2021	2018	2021	Diferencia 2021-18
Comunidades autónomas	Andalucía	26,3	24,7	34,6	9,9	44,2	60,8	58,2	-2,6
	Asturias	15,9	28,5	21,8	-6,7	32,4	55,1	44,3	-10,7
	Canarias	29,1	38,7	33,1	-5,5	40,7	55,6	46,3	-9,2
	Castilla-La Mancha	23,4	26,5	32,9	6,4	39,1	62,5	55,0	-7,5
	Castilla y León	17,9	24,2	17,5	-6,7	37,1	61,0	36,4	-24,7
	Cataluña	29,1	21,1	39,7	18,6	47,5	62,0	64,7	2,8
	Comunidad Valenciana	21,3	27,4	27,1	-0,3	43,1	55,7	54,8	-0,9
	Madrid	22,3	24,8	35,7	10,9	45,1	62,3	72,3	10,0
	Murcia	25,4	27,0	35,6	8,6	42,1	64,0	59,1	-4,9
	País Vasco	16,3	28,0	26,0	-1,9	42,3	59,4	67,6	8,2
	Resto de España	19,4	24,7	22,4	-2,3	46,8	55,3	54,2	-1,2
	Total	**23,4**	**25,2**	**31,4**	**6,2**	**44,1**	**59,5**	**59,1**	**-0,4**
Grado de urbanización	Áreas urbanas densamente pobladas	25,2	25,7	34,5	8,8	43,6	57,9	59,6	1,8
	Áreas semiurbanas de densidad media	22,7	26,7	29,9	3,2	47,2	64,6	62,3	-2,3
	Áreas rurales con baja densidad de población	17,9	18,2	21,2	3,0	37,8	50,1	44,8	-5,3
	Total	**23,4**	**25,2**	**31,4**	**6,2**	**44,1**	**59,5**	**59,1**	**-0,4**

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

TABLA 12. Incidencia y distribución de la exclusión social entre la población total y la población de 18 a 29 años según CC. AA. y grado de urbanización (2018-2021) (%)

		Incidencia (%) Porcentaje de la población que se encuentra en situación de exclusión social:				Distribución (%) Porcentaje de la población de 18 a 29 años			
		En la población total	En la población de 18 a 29 años			Sobre la población total	Sobre la población en situación de exclusión social		
		2021	2018	2021	Diferencia 2021-18	2021	2018	2021	Diferencia 2021-18
Comunidades autónomas	Andalucía	26,3	24,6	39,4	14,8	13,1	20,3	19,7	-0,6
	Asturias	15,9	27,4	24,4	-3,0	10,5	17,0	16,2	-0,9
	Canarias	29,1	34,5	33,8	-0,7	13,4	18,5	15,6	-2,9
	Castilla-La Mancha	23,4	24,4	22,9	-1,5	15,3	17,0	15,0	-2,0
	Castilla y León	17,9	14,0	23,9	9,9	13,0	12,5	17,3	4,8
	Cataluña	29,1	21,0	34,2	13,2	14,4	14,7	16,9	2,2
	Comunidad Valenciana	21,3	25,8	29,2	3,4	12,8	17,2	17,5	0,3
	Madrid	22,3	22,8	20,9	-1,9	15,7	17,6	14,7	-2,9
	Murcia	25,4	31,5	29,9	-1,6	14,6	20,6	17,2	-3,4
	País Vasco	16,3	13,1	21,3	8,2	11,9	15,1	15,5	0,4
	Resto de España	19,4	23,2	20,4	-2,8	11,4	18,1	12,0	-6,1
	Total	**23,4**	**23,5**	**28,5**	**5,1**	**13,4**	**17,6**	**16,3**	**-1,2**
Grado de urbanización	Áreas urbanas densamente pobladas	25,2	23,0	29,9	6,9	14,7	18,3	17,4	-0,9
	Áreas semiurbanas de densidad media	22,7	26,6	29,5	2,8	12,5	17,6	16,2	-1,4
	Áreas rurales con baja densidad de población	17,9	16,8	17,4	0,6	10,6	13,4	10,3	-3,1
	Total	**23,4**	**23,5**	**28,5**	**5,1**	**13,4**	**17,6**	**16,3**	**-1,2**

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

TABLA 13. Incidencia y distribución de la exclusión social entre la población total y la población en hogares cuya persona sustentadora principal es una mujer, según CC. AA. y grado de urbanización (2018-2021) (%)

		Incidencia (%) Porcentaje de la población que se encuentra en situación de exclusión social:				Distribución (%) Porcentaje de la población en hogares cuya persona sustentadora principal es una mujer			
		En la población total	En la población en hogares cuya persona sustentadora principal es una mujer			Sobre la población total	Sobre la población en situación de exclusión social		
		2021	2018	2021	Diferencia 2021-18	2021	2018	2021	Diferencia 2021-18
Comunidades autónomas	Andalucía	26,3	21,9	37,3	15,4	28,2	26,8	39,9	13,1
	Asturias	15,9	25,6	30,1	4,5	24,3	47,1	45,9	-1,2
	Canarias	29,1	27,0	39,5	12,5	38,9	37,7	52,8	15,2
	Castilla-La Mancha	23,4	24,5	28,2	3,7	26,0	25,2	31,4	6,2
	Castilla y León	17,9	16,5	24,6	8,1	27,1	37,0	37,2	0,1
	Cataluña	29,1	23,4	35,5	12,2	35,7	38,4	43,6	5,2
	Comunidad Valenciana	21,3	23,1	27,5	4,4	30,4	31,9	39,1	7,2
	Madrid	22,3	18,9	24,0	5,1	33,7	28,6	36,3	7,7
	Murcia	25,4	28,7	23,9	-4,8	19,9	34,2	18,7	-15,4
	País Vasco	16,3	22,6	18,1	-4,4	29,3	53,5	32,7	-20,8
	Resto de España	19,4	17,6	25,7	8,1	37,8	34,0	50,0	16,0
	Total	**23,4**	**21,5**	**29,9**	**8,3**	**32,2**	**33,2**	**41,0**	**7,8**
Grado de urbanización	Áreas urbanas densamente pobladas	25,2	22,5	31,6	9,2	33,7	37,3	42,3	5,0
	Áreas semiurbanas de densidad media	22,7	22,0	28,7	6,7	29,8	29,3	37,7	8,5
	Áreas rurales con baja densidad de población	17,9	14,6	24,8	10,3	32,2	23,9	44,7	20,9
	Total	**23,4**	**21,5**	**29,9**	**8,3**	**32,2**	**33,2**	**41,0**	**7,8**

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

TABLA 14. Incidencia y distribución de la exclusión social entre la población total y la población de 65 y más años, CC. AA. y grado de urbanización (2018-2021) (%)

		Incidencia (%) Porcentaje de la población que se encuentra en situación de exclusión social:				Distribución (%) Porcentaje de la población de 65 y más años			
		En la población total	En la población de 65 y más años			Sobre la población total	Sobre la población en situación de exclusión social		
		2021	2018	2021	Diferencia 2021-18	2021	2018	2021	Diferencia 2021-18
Comunidades autónomas	Andalucía	26,3	9,7	8,7	-0,9	19,3	7,7	6,4	-1,3
	Asturias	15,9	13,3	5,5	-7,8	23,9	15,3	8,3	-7,0
	Canarias	29,1	16,7	16,8	0,1	17,3	9,1	10,0	0,9
	Castilla-La Mancha	23,4	11,2	14,7	3,5	20,1	9,4	12,6	3,2
	Castilla y León	17,9	3,9	5,6	1,7	20,5	7,2	6,4	-0,8
	Cataluña	29,1	4,6	9,3	4,7	17,1	5,0	5,5	0,4
	Comunidad Valenciana	21,3	8,1	10,9	2,8	18,4	7,0	9,4	2,4
	Madrid	22,3	4,0	8,1	4,1	21,1	4,2	7,6	3,4
	Murcia	25,4	10,8	5,0	-5,8	22,2	5,9	4,4	-1,5
	País Vasco	16,3	6,9	2,2	-4,7	24,0	10,1	3,2	-6,8
	Resto de España	19,4	8,6	11,2	2,6	21,0	11,3	12,2	0,9
	Total	**23,4**	**7,6**	**9,2**	**1,7**	**19,8**	**7,6**	**7,8**	**0,2**
Grado de urbanización	Áreas urbanas densamente pobladas	25,2	7,3	10,0	2,7	19,4	7,1	7,7	0,6
	Áreas semiurbanas de densidad media	22,7	7,6	7,6	0,1	19,0	6,7	6,4	-0,3
	Áreas rurales con baja densidad de población	17,9	8,4	10,1	1,7	23,5	14,3	13,3	-1,0
	Total	**23,4**	**7,6**	**9,2**	**1,7**	**19,8**	**7,6**	**7,8**	**0,2**

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

TABLA 15. Incidencia y distribución de la exclusión social entre la población total y la población en hogares cuya persona sustentadora principal está en paro, según CC. AA. y grado de urbanización (2018-2021) (%)

		Incidencia (%) Porcentaje de la población que se encuentra en situación de exclusión social:				Distribución (%) Porcentaje de la población en hogares cuya persona sustentadora principal está en paro			
		En la población total	En la población en hogares cuya persona sustentadora principal está en paro			Sobre la población total	Sobre la población en situación de exclusión social		
		2021	2018	2021	Diferencia 2021-18	2021	2018	2021	Diferencia 2021-18
Comunidades autónomas	Andalucía	26,3	92,9	91,9	-1,0	15,0	47,8	52,5	4,7
	Asturias	15,9	91,8	92,9	1,1	8,1	33,2	47,5	14,3
	Canarias	29,1	97,2	93,3	-3,9	11,6	26,0	37,2	11,2
	Castilla-La Mancha	23,4	96,4	66,7	-29,7	8,8	35,9	25,1	-10,8
	Castilla y León	17,9	85,0	84,3	-0,8	7,7	27,4	36,0	8,6
	Cataluña	29,1	80,5	85,5	5,0	9,9	18,9	29,1	10,2
	Comunidad Valenciana	21,3	83,7	82,8	-1,0	9,2	24,1	35,6	11,5
	Madrid	22,3	76,5	69,0	-7,6	7,4	25,9	22,8	-3,2
	Murcia	25,4	94,4	77,1	-17,3	13,8	26,9	41,9	14,9
	País Vasco	16,3	77,8	91,4	13,6	10,1	16,5	56,9	40,4
	Resto de España	19,4	84,0	90,7	6,7	7,9	25,6	38,6	13,0
	Total	**23,4**	**87,2**	**85,6**	**-1,5**	**10,1**	**29,3**	**36,9**	**7,6**
Grado de urbanización	Áreas urbanas densamente pobladas	25,2	85,0	89,9	4,9	9,8	26,8	35,0	8,2
	Áreas semiurbanas de densidad media	22,7	91,0	80,3	-10,7	10,7	34,2	38,1	3,8
	Áreas rurales con baja densidad de población	17,9	83,2	82,9	-0,3	9,2	26,1	44,9	18,8
	Total	**23,4**	**87,2**	**85,6**	**-1,5**	**10,1**	**29,3**	**36,9**	**7,6**

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

TABLA 16. Incidencia y distribución de la exclusión social entre la población total y la población en hogares monoparentales, según según CC. AA. y grado de urbanización (2018-2021) (%)

		Incidencia (%) Porcentaje de la población que se encuentra en situación de exclusión social:				Distribución (%) Porcentaje de la población en hogares monoparentales			
		En la población total	En la población en hogares monoparentales			Sobre la población total	Sobre la población en situación de exclusión social		
		2021	2018	2021	Diferencia 2021-18	2021	2018	2021	Diferencia 2021-18
Comunidades autónomas	Andalucía	26,3	32,4	52,0	19,5	12,4	16,4	24,4	8,0
	Asturias	15,9	32,9	40,0	7,1	15,3	22,6	38,4	15,8
	Canarias	29,1	42,7	38,9	-3,8	30,6	29,8	40,9	11,2
	Castilla-La Mancha	23,4	47,3	35,7	-11,6	12,7	18,1	19,4	1,3
	Castilla y León	17,9	36,2	32,6	-3,6	13,5	25,8	24,6	-1,2
	Cataluña	29,1	32,2	42,8	10,6	19,6	18,1	28,9	10,8
	Comunidad Valenciana	21,3	37,3	41,5	4,2	14,0	16,1	27,3	11,3
	Madrid	22,3	21,8	32,8	11,0	15,5	14,4	22,8	8,4
	Murcia	25,4	41,9	28,8	-13,2	33,6	17,1	38,1	21,0
	País Vasco	16,3	34,0	31,7	-2,3	14,3	31,6	27,9	-3,7
	Resto de España	19,4	27,3	38,8	11,5	17,2	18,9	34,4	15,4
	Total	**23,4**	**32,2**	**39,6**	**7,4**	**16,8**	**18,8**	**28,4**	**9,6**
Grado de urbanización	Áreas urbanas densamente pobladas	25,2	30,5	41,4	10,9	16,6	19,4	27,3	7,9
	Áreas semiurbanas de densidad media	22,7	37,6	41,0	3,4	16,8	18,4	30,5	12,1
	Áreas rurales con baja densidad de población	17,9	26,9	28,3	1,5	17,2	16,4	27,3	10,9
	Total	**23,4**	**32,2**	**39,6**	**7,4**	**16,8**	**18,8**	**28,4**	**9,6**

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

Capítulo 11

Una juventud que ha vivido ya dos crisis

Víctor Sánchez Salmerón

En ediciones previas del Informe FOESSA se venía constatando la necesidad de realizar una lectura intergeneracional de la exclusión social. A pesar de que este no es un fenómeno predominantemente joven, debido a que por peso demográfico las mayores bolsas de exclusión se ubican entre la población adulta de mediana edad, la prevalencia de las tasas de exclusión entre la población joven tiende a ser superior a las de otros grupos de edad. En consecuencia, tanto tras el primer impacto de la crisis de 2008 como en el periodo posterior, la población joven ha estado sobrerrepresentada en el espacio de la exclusión social (EINSFOESSA 2013 y 2018). Esta tendencia no solo se ha afianzado en el último periodo, sino que, a pesar de que las dificultades han aumentado entre el conjunto de la población como resultado de la crisis de la COVID-19, la distancia entre los grupos etarios más jóvenes y el resto ha seguido ampliándose ligeramente.

A ello hay que añadir que lo prolongado de la Gran Recesión, la parcial superación de los problemas sociales que esta originó, y la irrupción de la pandemia después, han ocasionado que la trayectoria de toda una generación haya estado marcada por estos hitos. Para la ya conocida como *generación de las dos crisis* (Aumatrie y Galindo, 2020), la transición hacia el empleo y la búsqueda de autonomía e independencia con respecto a sus hogares de origen se ha producido bajo un clima de continua adversidad, dificultando el desarrollo de sus proyectos laborales y vitales.

Con todo, el fuerte carácter estructural de los procesos de exclusión de la población joven en nuestro país, y la falta de oportunidades para la misma, tensan sobremanera la cohesión intergeneracional (Abenza *et al.*, 2017; Ayala Cañón *et al.*, 2020). El escenario pospandémico no ha venido sino a hacer más palmaria esta situación, generando indecisión sobre el futuro más inmediato de la juventud. No obstante, no debe dejarse de

lado el hecho de que existen también notables diferencias en el seno de la propia población joven. Como ya ocurriera en el periodo anterior, el impacto de la crisis de 2020 no ha sido igual para toda ella. Cabe prever que tampoco las oportunidades de salida y transición hacia la vida adulta serán equitativas en el futuro. La intensificación de las situaciones de señala un escenario particularmente incierto para los y las jóvenes que residen en hogares más vulnerables.

En el presente capítulo se trata de abordar estas cuestiones examinando el fenómeno de la exclusión social para el conjunto de la población joven de 16 a 34 años. La consideración de quienes forman parte de la población joven es una construcción social y, como tal, varía en función de cómo evolucionen los consensos en torno a su definición (Brunet *et al.*, 2013; Gentile y Mayer Duque, 2009). En este trabajo se adopta una perspectiva amplia en torno a quienes forman parte de este segmento de la población. En nuestro país, factores como el retraso en la edad de emancipación y acceso al empleo estable han llevado a incluir a la población de 30 a 34 años también entre esta población en los últimos años. En el otro extremo, la salida de un volumen significativo de personas del sistema educativo para incorporarse al mercado laboral antes de la mayoría de edad invita a incluir en esta categoría también a la población de entre 16 y 18 años. En todo caso, en la medida que existen notables diferencias entre las distintas franjas de edad que componen la población joven, y en función de sus características demográficas y socioeconómicas, se presentan análisis y datos desagregados.

El capítulo se estructura como sigue. Después de hacer una lectura intergeneracional de la exclusión social en el escenario pospandemia, se examinan las características de la exclusión en los hogares en los que reside la población joven desde una perspectiva multidimensional. Una vez analizado el perfil de la población joven excluida en nuestro país, ya en cuarto lugar, se revisan cuáles son las principales raíces de la exclusión juvenil. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del capítulo.

1. Una lectura intergeneracional de la exclusión social en el escenario pospandemia

A lo largo de este Informe se viene comprobando que la crisis actual ha tenido un fuerte impacto en los procesos de exclusión del conjunto de la población. Aquí veremos que este ha sido desigual entre distintas generaciones, como ya ocurriera en ocasiones anteriores. Todo ello no viene sino a constatar la situación de especial vulnerabilidad

de la juventud en el país y la existencia de una importante brecha intergeneracional. Como se adelantaba, es posible identificar también algunas diferencias en el seno de la propia juventud, por lo que esta lectura se enriquece con la comparativa intrageneracional. Veremos cómo han evolucionado las tasas de exclusión social de la población joven en el país, y también en términos de volumen de población.

1.1. La irrupción de la crisis ha aumentado la brecha intergeneracional en la prevalencia de la exclusión social, sobre todo entre la población más joven y la más mayor

Previo impacto de la crisis de la COVID-19 ya era perceptible que las tasas de exclusión más elevadas se venían concentrando en la población más joven. Entendiendo como tal aquella con una edad comprendida entre los 16 y 34 años, la tasa de exclusión para la misma se situaba en 2018 en un 22,1%. Para la población adulta entre 35 y 64 años esta tasa se reducía 4,4 puntos porcentuales hasta registrar un 17,7%. Por su parte, para la población mayor de 65 años, este dato se reducía de forma drástica hasta el 7,6% (ver tabla 1). A pesar de la mejora de los indicadores de exclusión registrados en 2018 con respecto a 2013 (Ayala-Cañón y Pérez-Eransus, 2019), en el caso de la población joven la tasa continuaba cerca de 3,7 puntos porcentuales por encima de los del conjunto de la población (18,4%). Durante el ciclo de recuperación no se logró equiparar la situación de integración de la población joven con la del resto, ya que buena parte de la población joven permaneció ajena a la paulatina recuperación de la crisis anterior. Es en este escenario en el que irrumpe la crisis sanitaria de 2020, teniendo como consecuencia más inmediata un incremento de los indicadores de exclusión para el conjunto de la población, pero con más intensidad y peores resultados para la más joven.

La tasa de exclusión de la población entre 16 y 34 años ha ascendido en 2021 hasta el 28,3%, lo que supone un incremento de 6,2 puntos con respecto a 2018. En el caso de la población adulta de 35 a 64 años el ascenso fue igualmente abrupto (de 5,9 puntos), aunque la tasa ha seguido manteniéndose por debajo de la de la generación más joven, en torno al 23,6%. Para la población mayor de 65 años el incremento ha sido menor, de apenas 1,6 puntos, situándose la tasa en el 9,2%. La brecha intergeneracional ha ascendido así ligeramente en este periodo entre la generación más joven (16-34 años) y la de mediana edad (35-65 años) siendo en la actualidad de 4,7 puntos de diferencia entre ambas (0,3 puntos más que en 2018). Sí se observa en cambio una mayor distancia

entre la población joven y la más mayor (65 o más años): en la actualidad la diferencia entre las tasas de exclusión de ambos grupos etarios es de 19,1 puntos, lo que supone un incremento de 4,6 puntos con respecto a 2018.

De igual modo, si se pone el foco sobre la exclusión social más severa, la población de 16 a 34 años ha experimentado un ascenso de 5,1 puntos porcentuales en los últimos tres años, mientras que de nuevo entre la población adulta de mediana edad este incremento ha sido algo menor, del orden de 4,2 puntos porcentuales, y más comedido todavía entre la población mayor de 65 años, de 1,6 puntos. Como resultado de ello, la tasa de exclusión severa entre la población joven ha alcanzado en 2021 al 15,1% de la misma, mientras que hizo lo propio con el 12,5% de los individuos entre 35 y 64 años, y el 3,4% de los de más de 65 años. Las diferencias entre las dos primeras generaciones se amplían en la actualidad hasta los 2,6 puntos porcentuales (casi un punto más de lo que se observaba en 2018), y hasta los 11,7 puntos entre la generación más joven y mayor (3,4 puntos más que en 2018).

TABLA 1. Tasas de exclusión social y exclusión social severa por generaciones (2018 y 2021) (%)

	Exclusión social			Exclusión social severa		
	2018	2021	Diferencia 2018-2021	2018	2021	Diferencia 2018-2021
Jóvenes (16-34 años)	22,1	28,3	6,2	10,0	15,1	5,1
Mediana edad (35-64 años)	17,7	23,6	5,9	8,3	12,5	4,2
Mayores (65 años o más)	7,6	9,2	1,6	1,8	3,4	1,6
Jóvenes-mediana edad	4,4	4,7	0,3	1,7	2,6	0,9
Jóvenes-mayores	14,5	19,1	4,6	8,2	11,7	3,5

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

1.2. El incremento de las situaciones de exclusión social ha tendido a ser más intenso en las cohortes jóvenes, consolidado un gradiente en términos de edad en la prevalencia de la exclusión social

Esta lectura de conjunto no obstante oculta algunas diferencias notables en el seno de la población juvenil (ver tabla 2). En 2018 casi una cuarta parte de la población de 16 a 24 años (24,5%) se encontraba en situación de exclusión social, siendo este dato

solo superado por el de la población menor de 16 años. Esta misma tasa descendía ligeramente hasta situarse en el 22% en el caso de la población de 25 a 29 años. No era sino a partir la cohorte de entre 30 y 34 años, con un registro del 18,6%, cuando la tasa lograba situarse por debajo de la frontera del 20%.

La evolución más reciente de los indicadores muestra nuevamente distintos niveles de impacto intrageneracionales. Es en el grupo etario de 25 a 29 años en el que la proporción de individuos en integración plena es menor (36,4%). Le sigue la cohorte de 30 a 34 años, donde además se ha experimentado la mayor reducción en este ámbito con respecto a 2018, del orden de 17,5 puntos porcentuales. Buena parte de este retroceso en las situaciones de integración plena ha sido compensado por una aumento de la situaciones de integración más precarias, especialmente en el caso de la población entre 30 y 34 años, en tanto es la cohorte que mayor incremento ha experimentado en este aspecto (10,9 puntos porcentuales).

TABLA 2. Evolución de las situaciones de exclusión social, por cohortes de edad, 2018 y 2021 (%)

	Integración plena			Integración precaria			Exclusión moderada			Exclusión severa		
	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018
Menor 16 años	48,6	37,7	-10,9	24,0	28,9	4,9	12,2	12,0	-0,3	15,2	21,5	6,3
16-24 años	45,2	39,0	-6,2	30,3	30,6	0,3	12,4	14,2	1,7	12,1	16,2	4,1
25-29 años	49,9	36,4	-13,5	28,1	34,7	6,7	13,7	13,7	0,0	8,3	15,1	6,8
30-34 años	54,8	37,3	-17,5	26,6	37,5	10,9	10,0	11,8	1,8	8,6	13,4	4,8
35-44 años	55,7	43,0	-12,7	24,9	32,1	7,2	9,7	12,2	2,5	9,7	12,7	3,0
45-64 años	52,4	45,7	-6,8	30,8	31,4	0,6	9,2	10,6	1,4	7,6	12,4	4,7
65-74 años	53,0	48,9	-4,1	39,2	41,8	2,6	5,7	6,1	0,4	2,1	3,2	1,1
75 o más años	39,5	41,0	1,5	53,2	49,8	-3,3	5,8	5,5	-0,3	1,5	3,7	2,2
Total	50,6	42,2	-8,3	31,1	34,4	3,3	9,7	10,7	0,9	8,6	12,7	4,1

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

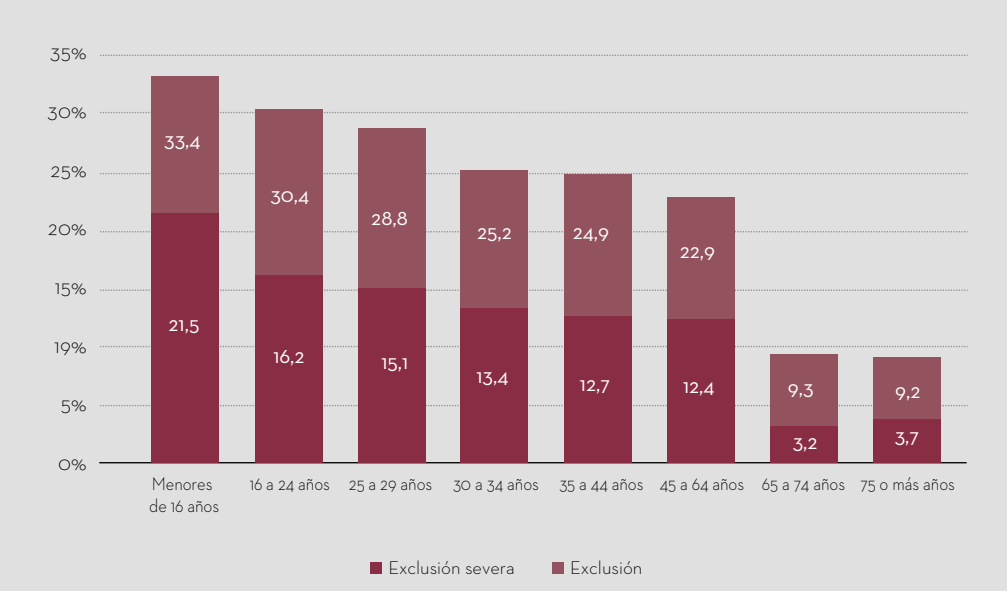
La pérdida de posiciones en el espacio de la integración ha venido consecuentemente acompañada de un aumento considerable de las mismas en el de la exclusión. Mientras que entre la población de 30 a 34 años las situaciones de exclusión (moderada y severa) aumentaron 6,6 puntos porcentuales en el trienio 2018-2021, en el caso de

la población de 25 a 29 años este ascenso fue ligeramente superior (6,8 puntos). Por consiguiente, ambos grupos son los que mayor ensanchamiento de la exclusión han experimentado en este periodo.

Cabe advertir que buena parte del considerable aumento de la exclusión social es atribuible al incremento de las situaciones más severas. Esto ha ocurrido en todos los grupos de población (ver tabla 2), pero de nuevo ha tendido a ser más elevado en las cohortes más jóvenes, especialmente el grupo etario de 25 a 29 años (6,8 puntos porcentuales). Un 15,1% del mismo se encuentra en situación de exclusión severa, aunque este dato es superior en la cohorte de 16 a 24 años, donde un 16,2% de los individuos afrontan esta situación de mayor gravedad.

En términos generales la crisis de la COVID-19 ha consolidado un gradiente por el cual las tasas de exclusión se incrementan de manera inversamente proporcional a la edad (ver gráfico 1). Similar ocurre en el caso de la exclusión severa (exceptuando la transición entre la población de 65 a 74 años hacia la de más de 75 años). Eso implica que la tasa de exclusión de la población menor de 30 años es algo más de tres veces superior a la de la población mayor de 65 años y que la tasa de exclusión severa se llega a multiplicar por cinco entre ambos grupos etarios.

GRÁFICO 1. Evolución de las tasas de exclusión y exclusión social severa, por cohortes de edad, 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

1.3. El impacto de la pandemia ha reforzado la feminización de la exclusión social entre la población joven: las mujeres jóvenes padecen mayores tasas de exclusión y han experimentado un mayor incremento de estas

Una de las consecuencias más notables del impacto de la crisis de la COVID-19 entre la generación joven es que en el último trienio la incidencia de la exclusión social ha aumentado más intensamente entre las mujeres. Mientras que en el caso de los hombres de 16 a 34 años la tasa de exclusión aumentó 4,2 puntos porcentuales entre 2018 y 2021, este incremento fue de 8,5 puntos entre sus coetáneas (ver tabla 3). Y si bien en ambos casos la mayor parte de esta variación corresponde al incremento de las situaciones de exclusión severa, también en el caso de las mujeres esto se ha producido de manera más pronunciada. En el periodo examinado la exclusión severa creció en 6,2 puntos porcentuales en su caso, frente a los 3,9 puntos porcentuales de lo que aumentó entre los hombres.

Debido a este desigual incremento, en 2021 la tasa de exclusión moderada y severa de las mujeres jóvenes se situó por encima de la de los hombres jóvenes. Y a diferencia

TABLA 3. Evolución de las situaciones de exclusión social, por cohortes de edad jóvenes y sexo (2018 y 2021) (%)

		Integración plena			Integración precaria			Exclusión moderada			Exclusión severa		
		2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018
Varón	16-24 años	44,8	42,7	-2,1	31,4	29,5	-1,9	11,6	12,4	0,8	12,1	15,4	3,3
	25-29 años	53,2	38,6	-14,6	27,0	35,5	8,5	12,7	12,4	-0,3	8,2	13,4	5,2
	30-34 años	54,0	40,8	-13,2	27,5	37,0	9,5	9,8	9,5	-0,3	8,8	12,6	3,8
	Total	49,4	41,2	-8,2	29,1	33,1	4,0	11,3	11,6	0,3	10,2	14,1	3,9
Mujer	16-24 años	45,6	35,0	-10,6	29,0	31,9	2,9	13,4	16,1	2,7	12,1	17,1	5,0
	25-29 años	48,1	34,4	-13,7	29,0	34,0	5,0	14,5	14,9	0,4	8,4	16,6	8,2
	30-34 años	55,6	34,0	-21,6	25,7	38,0	12,3	10,3	13,8	3,5	8,4	14,2	5,8
	Total	49,2	34,3	-14,9	28,0	34,3	6,3	12,8	15,1	2,3	9,9	16,1	6,2

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

de lo ocurrido en 2018, en ambos sexos el segundo indicador sobrepasa al primero mostrando una incidencia mayor. La tasa de exclusión moderada de las mujeres de 16 a 34 años alcanza el 15,1%, 3,5 puntos superior a la experimentada por el sexo contrario (11,6%). Por su parte, la tasa de exclusión severa registrada es del 16,1% y 14,1% respectivamente (dos puntos porcentuales de diferencia).

Así pues, la pandemia ha afectado sobremanera a las mujeres jóvenes no solo por presentar tasas de exclusión severa y moderada más elevadas que los hombres, sino que también por haber experimentado un incremento mayor que estos. Como corolario, en el año 2021 ha aumento la diferencia entre hombres y mujeres jóvenes en términos de exclusión. Si en 2018 la diferencia entre las mujeres en exclusión (21,5%) y los hombres (22,7%) era de apenas 1,2 puntos porcentuales, en 2021 la distancia entre estas tasas es de 5,5 puntos, ya que un 25,7% de los hombres y un 31,2% de las mujeres entre 16 y 34 años se encuentran en situación de exclusión moderada o severa.

1.4. La crisis deja en situación de exclusión social a más de 654 mil nuevas personas jóvenes, la mayoría en situación de exclusión severa

En el año 2021 había pues cerca 2,73 millones de jóvenes entre 16 y 34 años en situación de exclusión (ver tabla 4). En el último trienio se han sumado aproximadamente 654 mil nuevas personas jóvenes a la bolsa de la exclusión, que ya de por sí era muy elevada en el país. Cerca de la mitad de esa nueva población excluida y del total acumulado se trata de individuos de 16 a 24 años, ya que en su caso se concita un mayor peso demográfico junto con mayores tasas de exclusión social.

Lo central en este punto es que buena parte de ese incremento corresponde a población joven en situación de exclusión severa. En concreto, en 2021 hay 504 mil personas jóvenes más con respecto a 2018 afrontando situaciones de especial complejidad, lo que hace un total de 1,45 millones de jóvenes en situación de exclusión severa. De nuevo el perfil de la mitad de quienes han incremento y componen la bolsa de la exclusión severa es el de jóvenes de entre 16 y 24 años.

La crisis de la pandemia no solo ha llevado a más personas jóvenes hacia el espacio de la exclusión, dificultando cuantitativamente para el conjunto de la sociedad la tarea de mejorar su bienestar y perspectivas de futuro, sino que, para un volumen muy significa-

tivo, este proceso les ha conducido hasta los márgenes de la exclusión, distanciándoles del centro integrado y complicando su retorno al mismo.

TABLA 4. Estimación de población en situación de exclusión y exclusión severa, por cohortes de edad (2018 y 2021) (%)

	Población de la cohorte*			Proporción excluidos			Proporción excluidos severos			Estimación excluidos			Estimación excluidos severos		
	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018
16-24	4.066	4.332	265,9	24,5	30,4	5,8	12,1	16,2	4,1	997,8	1.316	318,4	491,7	701,6	209,9
25-29	2.512	2.531	19,1	22,0	28,8	6,8	8,3	15,1	6,8	553,9	729,7	175,4	209,3	382,3	172,9
30-34	2.853	2.745	-108	18,6	25,2	6,6	8,6	13,4	4,8	530,9	691,3	160,8	244,7	368,2	123,4
16-34	9.431	9.608	176,9	22,1	28,5	6,4	10,0	15,1	5,1	2.084	2.738	654	943,1	1.450	506,4

* a fecha de 1 de enero
Fuente: EINSFOESSA 2018 y 2021 e INE (Padrón)

1.5. Los hogares sustentados por personas jóvenes experimentan mayores tasas de exclusión social

En el país una amplia mayoría de los jóvenes viven parcial o completamente dependientes de los ingresos de terceras personas —por lo general sus progenitores— como resultado de las bajas tasas de emancipación juvenil. Las dificultades para estabilizarse en el empleo y para acceder a una vivienda asequible generan que estas tasas sean de las más bajas del continente. La media de edad de emancipación en 2018 era de 29,5 años en el país, mientras que la media de los países de la UE se ubicaba en los 25,5 años. En 2021 la media ha ascendido en el país ligeramente hasta los 29,8 años. Y mientras que en torno a un 65,5% de la población entre 18 y 35 años residía en 2020 (último dato disponible) con sus progenitores en España, esto ocurría de media en un 48,2% de los casos en la UE (datos de Eurostat).

Si se examina específicamente la situación de los hogares cuya persona sustentadora principal es joven, muchos de los cuales se corresponden ese tercio aproximado de jóvenes emancipados, también la perspectiva es claramente negativa (ver tabla 5). En 2021, un 34,3% de los hogares sostenidos por población entre 16 y 24 años se encontraba en situación de exclusión (moderada o severa), al tiempo que esto mismo ocurre en un tercio de los casos (33,1%) de los sostenidos por población de 25 a 29 años. Esto supone cerca de ocho puntos porcentuales por encima de los datos para el resto de

TABLA 5. Evolución exclusión social de los hogares, por edad de persona sustentadora (2018 y 2021) (%)

	Integración plena			Integración precaria			Exclusión moderada			Exclusión severa		
	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018
16 a 24 años	17,4	15,4	-2,0	43,4	50,3	6,9	30,0	21,0	-9,0	9,2	13,3	4,1
25 a 29 años	52,0	31,8	-20,2	27,6	35,1	7,5	11,8	17,0	5,2	8,6	16,1	7,5
30 a 34 años	54,3	40,8	-13,5	35,5	33,9	-1,6	11,3	9,6	-1,7	9,0	15,7	6,7
35 a 44 años	55,5	40,6	-14,9	24,3	33,9	9,6	10,2	12,1	1,9	10,0	13,3	3,3
45 a 64 años	51,9	44,7	-7,2	31,0	30,2	-0,8	8,8	11,1	2,3	8,3	14,0	5,7
65 o más	43,8	42,5	-1,3	48,5	48,1	-0,4	5,9	6,2	0,3	1,9	3,1	1,2
Total	49,3	41,9	-7,4	34,7	37,2	2,5	9,1	10,1	1,0	6,8	10,7	3,9

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

población entre 30 y 65 años, y más de 25 puntos con respecto a la población de más de 65 años. Y si bien en todas las cohortes han caído los hogares en situación de integración plena en el último trienio, es sobre todo en los sustentados por menores de 25 a 29 años en los que se ha dado un mayor trasvase hacia situaciones de exclusión.

En cada uno de los tramos de edad jóvenes, las tasas de exclusión de quienes ejercen de sustentadores de sus hogares (tabla 5) son ligeramente inferiores a las del conjunto de la población en cada uno de esos mismos tramos (ver de nuevo tabla 2). Sin embargo, no puede decirse que los hogares sostenidos por población joven no se encuentren también en serias dificultades. En este caso, además, el fenómeno es particularmente intenso entre la población de 25 a 29 años y de 20 a 34 años que encabeza un hogar. Las tasas de exclusión severa en estos hogares se sitúan por encima incluso las recogidas para el conjunto de la población joven en estos mismos grupos de edad 16,1% y 15,7% respectivamente (siendo estas, además, más elevadas que en el resto de hogares).

2. Las características de la exclusión de los hogares en los que reside la población joven

Tal y como se viene señalando la situación de exclusión de los hogares en los que reside población joven ha empeorado sensiblemente en el último trienio. Lo ha hecho, además, con un importante aumento de las situaciones de exclusión severa, aquellas en las que los

hogares acumulan más situaciones de dificultad en las distintas dimensiones que lo componen. Las dificultades han aumentado en prácticamente la totalidad de las dimensiones de la exclusión, pero no lo han hecho con la misma intensidad en todas ellas. Además, no todas tienen el mismo peso en la caracterización de la situación de exclusión que atraviesa la población más joven en sus hogares. Es preponderante la presencia de problemáticas vinculadas con el ámbito laboral y residencial en los hogares en los que residen. En el caso de los hogares sustentados por población joven estas situaciones son más intensas si cabe, tensando su sostenibilidad y retando los procesos de emancipación.

2.1. Aumentan las situaciones multiproblemáticas entre la población joven

Una de las consecuencias más inmediatas del empeoramiento de la situación entre la generación joven es que cada vez menos jóvenes viven en hogares sin dificultades. En la actualidad, esto ocurre en un 37,9% de los casos, mientras que antes de la pandemia (2018) esta era la realidad de cerca de la mitad de los individuos jóvenes, en concreto un 49,5% (11,4 puntos porcentuales de diferencia). Las dificultades alcanzan ya a dos tercios de la población joven. Aunque existen algunas diferencias intrageneracionales en este punto, estas son mínimas y esta circunstancia es extensible a todas las franjas de edad. Un 63,5% de los jóvenes entre 25 y 29 años tienen dificultades en al menos una de las dimensiones, un dato similar al de la cohorte de 30 a 34 años (62,7%) y ligeramente superior al de las personas de 16 a 24 años (61%).

Por otra parte, cada vez son más las personas jóvenes que se encuentran en situaciones multiproblemáticas, entendiendo por estas aquellas en las que se acumulan difi-

TABLA 6. Acumulación de problemáticas en dimensiones de la exclusión social, población de 16 a 34 años (2018 y 2021) (%)

	16-24 años				25-29 años				30-34 años				16-34 años			
	2018		2021		2018		2021		2018		2021		2018		2021	
	p	P	p	P	p	P	p	P	p	P	p	P	p	P	p	P
3 o más	17,0	17,0	22,1	22,1	12,3	12,3	22,5	22,5	12,6	12,6	19,3	19,3	14,5	14,5	21,4	21,4
2 dimensiones	15,5	32,5	14,4	36,4	12,4	24,8	13,5	36,1	12,4	24,9	12,8	32,0	13,7	28,2	13,7	35,1
1 dimensión	22,3	54,8	24,5	61,0	25,3	50,1	27,5	63,5	20,3	45,2	30,7	62,7	22,5	50,7	27,1	62,1
Ninguna	45,2	100	39,0	100	49,9	100	36,5	100	54,8	100	37,3	100	49,3	100	37,9	100
Total	100	-	100	-	100	-	100	-	100	-	100	-	100	-	100	-

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

cultades en sus hogares en tres o más dimensiones. Es el caso en 2021 de un 21,4% de la población entre 16 y 34 años, cuando este mismo dato para 2018 era del 14,5% (6,9 puntos porcentuales de diferencia). También aquí las diferencias entre cohortes son reducidas, siendo el registro más elevado el de la cohorte de 25 a 29 años (22,5%) y el menor el de la de 30 a 34 años (19,3%).

En suma, en todas las franjas de edad jóvenes es observable un retroceso en las situaciones de ausencia de dificultades en sus hogares, el afrontamiento generalizado de situaciones multiproblemáticas y la intensificación en el cúmulo de las mismas. Buena parte de las razones de estas tendencias radican en la extensión y consolidación de las dificultades en los ámbitos del empleo, el consumo y la vivienda como se viene señalando en distintas partes de este informe.

2.2. Las dificultades de la población joven han aumentado en prácticamente la totalidad de las dimensiones de la exclusión

El correlato del aumento del cúmulo de dificultades es el incremento de la prevalencia de la exclusión en cada una de las dimensiones que la componen. Con respecto a la situación en 2018, esto ha ocurrido en la práctica totalidad de estas entre la población de 16 a 34 años, con la excepción de la dimensión de educación, que retrocede 0,5 puntos porcentuales en los últimos tres años. El ascenso es especialmente bajo en las dimensiones de aislamiento social (0,5 puntos porcentuales) y política (2,5 puntos porcentuales), y más moderado en las dimensiones de salud (3,4 puntos porcentuales), consumo (3,7 puntos porcentuales) y conflicto social (4,6 puntos porcentuales). Por su parte, es particularmente acusado en las dimensiones de empleo (11,4 puntos porcentuales) y vivienda (5,6 puntos porcentuales).

La incidencia es especialmente baja en las dimensiones de aislamiento social (1,5%), educación (6,9%) y conflicto social (10,7%), mientras que resulta más moderada en las de salud (10,7%) y política (19,0%). En cambio, la incidencia de la exclusión en los ámbitos del empleo y de la vivienda son especialmente elevadas entre la población de 16 a 34 años. Como se señalaba estas dimensiones acumulan un importante incremento considerando que, además, la situación ya era negativa en el periodo prepandémico. Esto supone que en 2021 un 31,5% de la población entre 16 y 34 años reside en hogares con problemas el ámbito del empleo, al mismo tiempo que esto sucede en un 30,1% de los casos cuando se trata de la dimensión de la vivienda. Cabe señalar que la incidencia de la exclusión en

TABLA 7. Incidencia de las distintas dimensiones de la exclusión, 16-34 años (2018 y 2011) (%)

	16-24 años			25-29 años			30-34 años			16-34 años		
	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018
Empleo	20,8	30,4	9,6	21,9	33,1	11,2	17,5	31,7	14,2	20,1	31,5	11,4
Consumo	22,4	23,4	1,0	11,9	20,7	8,8	13,6	16,1	2,5	16,9	20,6	3,7
Política	17,0	16,3	-0,7	15,8	23,5	7,7	16,2	19,1	2,9	16,5	19,0	2,5
Educación	7,5	5,4	-2,1	7,2	6,8	-0,4	7,3	9,4	2,1	7,4	6,9	-0,5
Vivienda	27,9	32,9	5,0	22,6	27,9	5,3	21,2	27,6	6,4	24,5	30,1	5,6
Salud	16	17,4	1,4	11,8	16,3	4,5	11,2	16,3	5,1	13,4	16,8	3,4
Conflicto social	6,6	11,6	5,0	5,3	9,1	3,8	6,1	10,9	4,8	6,1	10,7	4,6
Aislamiento social	0,9	0,6	-0,3	0,8	1,8	1,0	1,3	2,6	1,3	1,0	1,5	0,5

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

el ámbito del consumo también es particularmente elevada (20,6%) como resultado en gran medida de las dificultades económicas que la exclusión del empleo acarrea.

Es posible observar algunas diferencias significativas entre grupos de edad. Entre las más reseñables está el hecho de que en 2021 las situaciones de aislamiento social y la exclusión educativa de los individuos jóvenes de 30 a 34 años son especialmente elevadas (2,6% y 9,4%) con respecto a las franjas más jóvenes. Es en este grupo etario en el único de los tres observados en los que las tasas de exclusión han aumentado en todas sus dimensiones. También que las tasas de exclusión del consumo entre la población de 16 a 24 años superan en varios puntos porcentuales a las del resto de franjas, a pesar de haber ascendido apenas un punto con respecto a 2018.

2.3. Los procesos de exclusión de la población joven se caracterizan por una fuerte prevalencia de la dificultades laborales y residenciales

Lo que sí parece consolidarse es la presencia de dificultades en el empleo y la vivienda es transversal a toda la generación joven. La incidencia más baja de la exclusión en la dimensión del empleo, de un 30,4%, se observa entre la población de 16 a 24 años. En el caso de la dimensión de la vivienda la incidencia más baja es de un 27,6%, entre la población de 30 a 34 años.

La elevada incidencia de las problemáticas vinculadas con el empleo y la vivienda comporta que, en 2021, un 45,7% de la población joven resida en hogares que afrontan alguna de estas dos dificultades. Se da el caso además de que un 15,9% de la población joven conjuga ambas problemáticas simultáneamente (ver tabla 8). El escenario previo a la pandemia era algo menos lesivo en este sentido, ya que la prevalencia de cualquiera de estas dos dimensiones entre la generación joven era de un 35,1% (-10,6 puntos porcentuales con respecto a la actualidad), y los casos en los que estas se registraban conjuntamente un 9,5% del total (-6,4 puntos porcentuales).

En el nuevo contexto las situaciones de exclusión tienden a gravitar cada vez con más frecuencia en torno a este binomio. Un 18,2% de las personas jóvenes que afrontan dificultades en dos dimensiones de la exclusión compaginan las mismas en el ámbito laboral y residencial, y solo en un 15,5% de los casos las dificultades experimentadas no se corresponden ni con las dimensiones del empleo ni de la vivienda. Por otra parte, quienes se encuentran ante situaciones multiproblemáticas (tres o más dificultades), en un 62,6% de los casos, dos de ellas están vinculadas con antedichas problemáticas. Dicho de otro modo, en dos tercios de estas situaciones se experimentan dificultadas en ámbitos distintos a las del empleo y la vivienda (salud, consumo, educación, conflicto social, etc.), con el hándicap de experimentarse juntamente con estas dos.

La alta incidencia de la exclusión del empleo y de la vivienda ocasiona que ambas tengan un papel central en la caracterización de la exclusión de la población joven, e incluso en el caso de la integración precaria. Un 32,4% de la población joven en esta última situación reside en hogares que experimentan alguna problemática en el ámbito del

TABLA 8. Incidencia de las dimensiones de empleo y vivienda en función de la situación de exclusión del hogar, población de 16-34 años (2018 y 2021) (%)

	Integración precaria			Exclusión moderada			Exclusión severa			Total 16-34 años		
	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018
Solo empleo	21,4	28,7	7,3	26,9	27,8	0,9	12,9	14,6	1,7	10,7	15,6	4,9
Solo vivienda	28,3	21,5	-6,8	38,7	32,4	-6,3	22,7	17,0	-5,7	15,0	14,2	-0,8
Empleo y vivienda	2,5	3,7	1,2	20,6	32,4	11,8	62,4	68,2	5,8	9,5	15,9	6,4
Ni empleo ni vivienda	47,8	46,1	-1,7	13,8	7,4	-6,4	2,0	0,2	-1,8	64,9	54,3	-10,6
Total	100	100	-	100	100	-	100	100	-	100	100	-

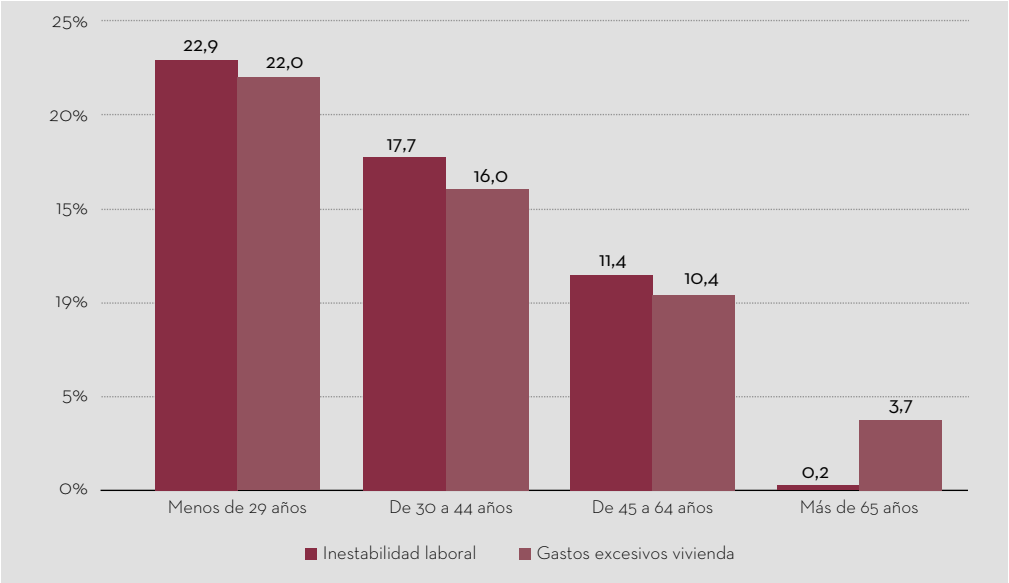
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

empleo y otro 25,2% en el residencial. Entre estos individuos todavía hay un 3,7% que simultanean situaciones de exclusión en ambas dimensiones. Esto mismo ocurre en un 32,4% de los casos entre la población joven en situación de exclusión moderada y un 68,2% en situación severa. Ha sido sobre todo en el nivel más moderado en el que se ha acrecentado esta situación (11,8 puntos porcentuales) con respecto a 2018.

2.4. Los hogares sustentados por población joven tienen notables dificultades para su mantenimiento

Cuando los jóvenes logran vivir de manera independiente o se convierten en quienes sustentan sus hogares, también encuentran serias dificultades para el sostenimiento de sus hogares. Tal y como puede observarse en el gráfico 2, en 2021, en un 22,9% de los hogares regidos por menores de 29 años, la persona sustentadora principal padecía inestabilidad laboral, esto es, en el último año han tenido tres o más empleos diferentes o ha estado tres o más meses en desempleo. Este mismo dato para el resto de los hoga-

GRÁFICO 2. Proporción de hogares cuya persona sustentadora principal muestra inestabilidad laboral grave y que afrontan gastos excesivos de vivienda, por edad persona sustentadora principal (2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

res se reduce 5,2 puntos cuando están sustentados por alguna persona entre 30 y 44 años, y 11,5 puntos porcentuales cuando se trata de personas de 44 a 65 años.

Por otro lado, en un 22% de los hogares jóvenes se afrontan gastos excesivos de vivienda, en referencia a aquellas situaciones en las que, una vez costeada la vivienda, los ingresos restantes del hogar lo sitúan por debajo del umbral de la pobreza severa. También la diferencia en este caso es notable con respecto al resto de hogares, siguiendo de nuevo un claro gradiente etario.

No cabe duda de que una y otra situación tensan los hogares desde el punto de vista económico, todavía más si se presentan simultáneamente. Esto ocurre en un 6,9% de los hogares jóvenes, un dato superior al de los sustentados por personas de 30 a 44 años (5,1%) y todavía más con respecto a la cohorte de 45 a 64 años (1,8%). El mantenimiento de estos elevados niveles de dificultades puede llevar al traste los proyectos de emancipación de la población joven, ocasionando en algunos casos el retorno a los hogares de origen, como ya se pudo observar en la crisis anterior. Los datos disponibles para este informe reflejan que esto ocurrió en 2018 en un 2,3% de la población de 16 a 34 años encuestada, y en un 2,2% en 2021.

3. El perfil de la población joven en situación de exclusión

Una vez examinada la exclusión social en el país en perspectiva intergeneracional y las características de esta en el caso de la población joven, en este apartado se perfila la población joven en situación de exclusión y su evolución en el último periodo.

Tal y como puede observarse en la tabla 9, y como ya se tuvo ocasión de adelantar, tanto en el caso de la exclusión severa como moderada, las mujeres jóvenes suponen más de la mitad de la población joven afrontando estas situaciones. En ambos casos se ha producido un aumento del volumen de mujeres jóvenes excluidas en el último periodo (más de cuatro puntos porcentuales). Una segunda característica clave y ya adelantada es la fuerte representatividad de jóvenes de 16 a 24 años entre la juventud en exclusión como consecuencia de su mayor peso demográfico y por el gradiente etario de la exclusión. Casi seis de cada diez jóvenes en exclusión severa se encuentran en esta franja de edad (58,5%), y casi la mitad en el caso de la exclusión moderada (48,0%). Además, con diferencia, se trata del grupo etario donde más ha aumentado en los últimos tres años la tasa de exclusión (9,2 puntos porcentuales).

En lo que concierne al nivel de estudios alcanzado, la mayoría de la población joven en situación de exclusión sigue alcanzando niveles de estudios medios-bajos (inferior a Bachiller elemental) o muy bajos (inferior Educación Secundaria Obligatoria). Es el caso, en 2021, del 48,3% de los y las jóvenes en exclusión moderada y del 65% en exclusión severa. Unos datos por otra parte similares a los observados en 2018. La nota positiva en este punto es el aumento de la cualificación entre los jóvenes en situación de exclusión severa en el nivel de Formación Profesional y Bachiller Superior (28,1%, 4,2 puntos más con respecto a 2018), lo que podría mejorar a futuro sus expectativas de inclusión laboral si se diera un contexto favorable.

TABLA 9. Perfil de la población en función de su situación de integración y exclusión, 16 a 34 años (2021) (%)

		Exclusión moderada			Exclusión severa		
		2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018
Sexo	Varón	47,3	43,3	-4,0	51,0	46,6	-4,4
	Mujer	52,7	56,7	4,0	49,0	53,4	4,4
	Total	100	100	-	100	100	-
Edad	16-24 años	44,9	48,0	3,1	52,4	58,5	6,1
	25-29 años	30,2	27,0	-3,2	22,1	26,3	4,2
	30-34 años	24,9	25,0	0,1	25,6	25,5	-0,1
	Total	100	100	-	100	100	-
Nivel de estudios	Ni lee, ni escribe	0,1	0,2	0,1	1,5	1,0	-0,5
	Inferior a Graduado Escolar o ESO	16,7	16,5	-0,2	24,6	25,6	1,0
	Grad. Escolar, ESO, Bachiller elemental	33,3	31,8	-1,5	43,7	39,4	-4,3
	BPU, FP-I, FP-II, Bachiller superior	37,1	36,7	-0,4	23,9	28,1	4,2
	Estudios universitarios	12,8	14,4	1,6	6,1	4,5	-1,6
	No sabe/no contesta	0,2	0,4	0,2	0,2	0,7	0,5
	Total	100	100	-	100	100	-
Grupo étnico	Español	69,6	69,5	-0,1	56,0	52,7	-3,3
	Gitano	1,3	4,9	3,6	7,7	13,9	6,2
	Extranjero	29,1	25,6	-3,5	36,3	33,3	-3,0
	Total	100	100	-	100	100	-
Tipo de barrio	Barrio en buenas condiciones	90,1	83,5	-6,6	82,7	74,6	-8,1
	Barrio degradado, marginal	9,9	16,5	6,6	17,3	25,4	8,1
	Total	100	100	-	100	100	-

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

Si se atiende a la pertenencia y origen étnico de los jóvenes, como ocurre con el conjunto de la población, en términos proporcionales los y las jóvenes de origen español copan el mayor espacio de la exclusión, seguidos en este caso de la población de origen extranjera y gitana. En estos dos últimos casos, muy por encima de su peso poblacional, por lo que se encuentra altamente sobrerrepresentada. Es particularmente preocupante el aumento tanto en términos de exclusión severa (6,2 puntos porcentuales) y moderada (3,6 puntos porcentuales) de la población joven gitana en el espacio de la exclusión en el último trienio, lo que da cuenta de un impacto muy severo de la pandemia entre este sector de la población, más teniendo en cuenta que se trata de una población demográficamente muy joven en comparación con la población mayoritaria.

Por último, es bastante relevante que una cuata parte de la población joven en situación de exclusión severa reside en barrios degradados o marginales, y otro 16,5% de quienes se encuentran en hogares en situación de exclusión moderada. En ambos casos ha aumentado este dato con respecto a la situación de 2018 (8,1 puntos porcentuales y 6,6 puntos respectivamente). La residencia en este tipo de barrios comporta notables obstáculos para la inclusión social y laboral, por la generalizada ausencia de servicios y de oportunidades laborales en el entorno más próximo, además de los posibles estigmas que pueden arrastrar los y las jóvenes procedentes de estos barrios.

4. Las raíces de la exclusión de la población joven

Las dificultades de la juventud preceden a la crisis del coronavirus iniciada en marzo de 2020 y a la Gran Recesión de 2008 (Ayala Cañón *et al.*, 2020). Existe bastante consenso en considerar que estas tienen su origen en la dualidad del sistema educativo en el país, las características del mercado laboral, y la escasa capacidad redistributiva de nuestro estado de bienestar hacia la población más joven (Abenza *et al.*, 2017; Lasheras-Ruiz y Pérez-Eransus, 2014; León, 2021). Desde que se iniciara la crisis del coronavirus particularmente estas dos últimas cuestiones se han visto especialmente retadas. En los sucesivos epígrafes se examina a través de los resultados de la Encuesta EINSFOESSA la evolución de la situación laboral de los individuos jóvenes en el último trienio. En ello se pone especial interés en aquellos aspectos que obstaculizan la inclusión laboral de la población joven, por lo que se trata de identificar algunos perfiles especialmente vulnerables desde el punto de vista no solo de la edad, sino del sexo, el origen y la pertenencia étnica. Finalmente, se detalla cómo han funcionado los mecanismos de protección frente al desempleo de la población joven, con especial énfasis en aquellos incorporados después del estallido de la crisis.

4.1. La situación laboral de la generación joven ha retrocedido en el último trienio, especialmente en los jóvenes en hogares excluidos

Según concluía el CES (2020) en los primeros momentos de la crisis de la COVID-19 la mitad del empleo que se destruyó era desempeñado por menores de 35 años. La irrupción del coronavirus tuvo como consecuencia más inmediata una rápida caída de las tasas de empleo joven. La mayor frecuencia de contratos temporales y de corta duración entre la juventud favoreció sin duda este resultado. Y aunque también las tasas de desempleo han aumentado considerablemente para el resto de la población, lo han hecho de forma desproporcionada en el caso de la población que nos ocupa, agravando la brecha generacional en el empleo.

Estudios previos han concluido además que este impacto en el seno de la población joven resultaba desigual. La caída del empleo fue mayor para la población joven que se incorporaba al empleo en el periodo poscrisis (alcanzaba 16 años a partir de 2008) con respecto a otras generaciones jóvenes previas (Aumaitre y Galindo, 2020), aunque han sido sobre todo las personas sin estudios superiores y/o en posiciones socioeconómicas más bajas quienes han salido peor parados, agravándose así la brecha intrageneracional (Simón *et al.*, 2021). En las crisis previas ya se observaba un dispar aumento en las tasas de desempleo y en la presencia de mayores tasas de precariedad en el caso de las mujeres con respecto a los hombres, por lo que la crisis actual estaría agravando también esta brecha de sexo.

Los resultados de la Encuesta EINSFOESSA 2021 apunta en estas mismas direcciones. Así, en primer lugar, es posible observar en términos intergeneracionales un desigual impacto del desempleo. Se ha registrado una tasa de paro entre la población de 16 a 34 años de 28,7% en 2021, mientras que en el caso de la población de 35 a 64 años esta se ubicaría en el 18,3% (10,4 puntos de diferencia). También se observa un desigual impacto intrageneracional, ya que la misma tasa sería especialmente elevada en la cohorte más joven de 16 a 24 años, alcanzando al 39,1%, mientras que en la intermedia (de 25 a 29 años) sería del 28,4%, y del orden del 22,7% en la cohorte de 30 a 34 años. Claro que el ascenso en estas tasas ha sido más acusado entre estos dos últimos grupos etarios (9,5 y 9,3 puntos respectivamente, frente a los 7,9 puntos de la cohorte de 16 a 24 años).

Los datos disponibles consolidan la brecha entre sexos entre la juventud, en tanto la tasa de desempleo registrada para los hombres jóvenes de 16 a 34 años es de un 25,2%

y para las mujeres de un 32,5%. A este respecto, tal y como se puede observar en la tabla 9, existen diferencias significativas en la situación laboral de la población joven en función de su sexo. La proporción de población joven de 16 a 34 años trabajando es 8,5 puntos porcentuales menor para el caso de las mujeres, entre quienes además es más probable encontrarse en la situación de búsqueda de empleo (2,6 puntos porcentuales más). Las diferencias se incrementan además conforme se avanza en las cohortes, por lo que la distancia entre los y las jóvenes trabajando y buscando empleo es más elevada entre la población de 30 a 34 años. Caso contrario ocurre cuando se trata de la tasa de población joven estudiando o dedicada a las labores del hogar, ya que en estos casos la balanza recae en el lado de las mujeres.

TABLA 10. Situación de empleo en la semana anterior, población de 16 a 34 años, por cohortes de edad y sexo (2021) (%)

	16-24 años			25-29 años			30-34 años			16-34 años		
	H	M	Diferencia M-H	H	M	Diferencia M-H	H	M	Diferencia M-H	H	M	Diferencia M-H
Trabajando	23,6	15,9	-7,7	62,2	51,5	-10,7	75,1	60,5	-14,6	47,4	38,9	-8,5
Buscando empleo	16,8	18,3	1,5	24,8	26,0	1,2	19,9	24,6	4,7	19,7	22,3	2,6
Estudiando	53,3	56,8	3,5	7,5	8,7	1,2	1,7	1,4	-0,3	27,6	27,1	-0,5
Labores del hogar	0,4	2,7	2,2	-	8,0	8,0	-	9,1	9,1	0,2	6,1	5,8
Otras	5,9	6,3	0,4	5,4	5,7	0,3	3,3	4,4	1,1	5,1	5,6	0,5
Total	100	100	-	100	100	-	100	100	-	100	100	-

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Los jóvenes de hogares en situación de exclusión moderada y severa son los que han experimentado un mayor aumento de las tasas de desempleo: 10,2 puntos en el caso de hogares en situación de exclusión moderada, y 16,1 puntos en situación de exclusión severa. Esta misma tasa apenas ha ascendido 1,1 puntos y 0,6 puntos en el caso de hogares en situación de exclusión plena y precaria respectivamente (ver tabla 11).

Ya con anterioridad a la crisis de 2018 las tasas de desempleo eran especialmente elevadas entre los jóvenes en hogares en situación de exclusión, por lo que la distancia con respecto a aquellos en situación de integración ha aumentado en 2021. Las tasas entre uno y otro extremo han pasado de multiplicarse de 9,7 a 10,5 veces tras la pan-

demia. Esto supone que casi ocho de cada diez jóvenes en hogares en situación de exclusión severa están desempleados (79,3%) en 2021, mientras esto ocurre en menos de ocho de cada cien en los hogares en situación de integración plena (7,5%).

TABLA 11. Evolución de las tasas de actividad, desempleo y empleo, población de 16 a 34 años, por situación del hogar (2018 y 2021)

	Integración plena			Integración precaria			Exclusión moderada			Exclusión severa		
	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018
Actividad	63,3	58,4	-4,9	61,0	61,0	-	55,9	60,0	4,1	48,7	61,3	12,6
Desempleo	6,5	7,5	1,1	19,8	20,5	0,6	39,3	49,5	10,2	63,2	79,3	16,1
Empleo	59,2	54,1	-5,2	48,9	48,5	-0,4	34,1	30,3	-3,8	17,9	12,5	-5,4

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021.

Entre los individuos jóvenes en situación de integración precaria el incremento ha sido el menor registrado (0,6 puntos porcentuales), con lo que se consolida que dos de cada diez casos los y las jóvenes de estos hogares se encuentran desocupados. Eso mismo ocurre en casi la mitad de los y las jóvenes en hogares de exclusión moderada (49,5%), donde se ha recogido un incremento de 10,2 puntos porcentuales en el último trienio.

Cabe advertir que el notable incremento de las tasas de desempleo entre la población joven excluida se debe en parte al aumento de las tasas de actividad en estos casos, especialmente en el de los jóvenes en situación de exclusión severa. La pandemia ha tendido a igualar este indicador, independientemente de la situación de los hogares.

Las diferencias intrageneracionales son igualmente abultadas cuando se examina la tasa de empleo, a pesar de que se han visto reducidas con respecto a 2018 en todos los casos. Aproximadamente la mitad de los jóvenes de 16 a 34 años en hogares en situación de integración se encuentran empleados (54,1% en hogares en integración plena y 48,5% en integración precaria), al tiempo que esto apenas ocurre en un 30,3% entre quienes viven en hogares en situación de exclusión moderada y un 12,5% en severa. En consecuencia, cada vez población joven en hogares en exclusión moderada y severa se encuentra buscando empleo (un 33,5% y 53,9% respectivamente), ya que es aquí donde se observan los mayores incrementos en el último trienio (ver tabla 12).

TABLA 12. Situación laboral, jóvenes 16 a 34 años, por situación de los hogares (2018 y 2021) (%)

	Integración plena			Integración precaria			Exclusión moderada			Exclusión severa			Población 16-34 años		
	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018
Trabajando	59,2	54,3	-4,9	48,9	49,4	0,6	34,0	30,5	-3,5	20,7	12,6	-8,1	51,5	45,1	-6,4
Buscando empleo	6,4	7,9	1,5	14,4	16,0	1,5	27,6	33,5	5,8	40,1	53,9	13,8	12,9	19,1	6,2
Estudiante	30,9	32,4	1,5	30,7	25,6	-5,2	27,1	25,2	-1,9	26,2	20,7	-5,5	30,3	27,7	-2,6
Labores hogar	1,3	1,7	0,4	2,1	3,4	1,3	6,6	5,1	-1,5	7,2	4,5	-2,7	2,2	2,8	0,6
Otras	2,2	3,7	1,5	3,9	5,7	1,8	4,6	5,7	1,1	5,8	8,3	2,5	3,1	5,2	2,1
Total	100	100	-	100	100	-	100	100	-	100	100	-	100	100	-

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

Este ascenso es ligeramente superior a la reducción de población empleada, lo que corrobora de nuevo que en el último periodo la mayor activación de la población joven en hogares excluidos, en parte por la reducción de quienes señalan dedicarse a labores del hogar, pero, sobre todo, por la reducción de quienes estudian. Es en el espacio de la exclusión moderada y severa donde menor proporción de jóvenes estudiantes se registra, incluso menos que en el periodo anterior a la pandemia (25,2% en exclusión moderada, y 20,7% severa).

4.2. El acceso al empleo fijo sigue siendo muy complicado para buena parte de la población joven, particularmente para la más vulnerable

Hasta ahora ha quedado patente que el acceso al empleo resulta altamente regresivo. Como se trata de mostrar a continuación, no solo el acceso al mismo es más dificultoso para la población joven que afronta más dificultades en sus hogares, sino que, además, cuando se produce, se hace de forma más precaria, particularmente en términos de temporalidad.

Tal y como se puede observar en la tabla 12, en 2021, un 45,3% de la población —que se encontraba empleada o lo ha estado alguna vez— señala que solo ha tenido contratos de carácter eventual, lo que apenas supone un ligero retroceso con respecto al mismo dato para 2018 (46,3%). Solo la mitad de la población joven (50,3%) disfruta o ha disfrutado de un contrato de carácter indefinido, incluyendo a un 17% que en algún momento o en la actualidad ha accedido también a contratos temporales. La tendencia en este caso con respecto a 2018 es negativa, puesto que se observa un retroceso de 4,3 puntos porcentuales en el caso de la población de 16 a 34 años que solo ha tenido contratos fijos.

TABLA 13. Tipo de contratos de personas que están trabajando o han trabajado, población de 16 a 34 años, por situación del hogar (2018 y 2021)

	Integración plena			Integración precaria			Exclusión moderada			Exclusión severa			Población 16-34 años		
	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018	2018	2021	Diferencia 2021-2018
Solo eventual	36,9	35,6	-1,3	47,1	44,0	-3,2	69,8	62,1	-7,6	67,7	60,6	-7,2	46,3	45,3	-1,0
Solo fijo	46,9	39,9	-7,0	36,1	36,4	0,3	16,9	19,2	2,3	15,9	19,6	3,7	37,6	33,3	-4,3
Ambos	12,7	21,8	9,1	11,2	16,7	5,4	8,7	11,9	3,1	5,3	8,7	3,4	11,2	17,0	5,8
Sin contrato	3,4	2,2	-1,2	5,5	2,9	-2,7	4,5	5,9	1,5	10,8	10,9	0,1	4,8	4,0	-0,8
Ns/Nc	0,1	0,5	0,4	0,0	0,1	0,1	0,2	0,8	0,7	0,3	0,3	0,0	0,1	0,4	0,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

Esta perspectiva de conjunto esconde sin embargo importantes desequilibrios. En 2021, seis de cada diez jóvenes en hogares en situación de integración plena han obtenido alguna vez un contrato de carácter indefinido (61,7%), mientras esto solo ocurre en poco menos de tres de cada diez en el caso de hogares en situación de exclusión severa (28,3%). En un punto intermedio se encuentran los y las jóvenes de hogares en integración precaria (53,3%) y exclusión severa (31,1%), por lo que existe una clara progresión descendente en este dato conforme la situación de los hogares es más problemática.

La imagen es completamente inversa cuando se trata de quienes solo han accedido a contratos temporales. En este caso, seis de cada diez jóvenes en hogares en exclusión

severa se encuentran en esta situación (60,6%), mientras esto sucede en poco más de tres de cada diez veces en hogares en integración plena (35,6%). Es en los hogares en exclusión —ya sea esta modera o severa— en los que con más frecuencia se reproduce este resultado, a pesar de que en ambos casos se concentra la mayor reducción en la coyuntura actual del dato.

Resulta especialmente relevante que uno de cada diez jóvenes en hogares en situación de exclusión severa ha tenido alguna vez un trabajo que no ha estado sujeto a ningún contrato, mientras que en resto de casos esta situación ocurre con menor intensidad. Para el total de la población juvenil esta circunstancia se da en cuatro de cada diez casos en la actualidad, lo que supone una reducción de 0,8 puntos porcentuales con respecto a la coyuntura prepandémica.

Las distintas cohortes también muestran distintos patrones de acceso a la contratación indefinida. Por regla general, en nuestro país se ha mantenido un proceso de incorporación al empleo estable muy tardío. Todo ello queda también reflejado en los datos de EINSFOESSA para 2021 (ver tabla 14). La tasa de acceso al empleo fijo sigue una progresión clara. Solo una cuarta parte de la población de entre 16 y 24 años ha accedido a esta modalidad de contratación (25%). Ya en las cohortes superiores el dato resulta más positivo: en el caso de la población de 25 a 29 años para poco más de la mitad (51,5%), y para dos tercios de la cohorte más mayor de 30 a 34 años (66,2%).

En cualquier caso, los datos de quienes solo acceden a contratos eventuales son bastante elevados en el conjunto de la población de 16 a 34 años (45,3%), y particularmente en las dos cohortes más jóvenes examinadas (67,0% y 46,1% respectivamente). Es precisamente en el grupo etario más joven donde se dan las condiciones contractuales más precarias, ya que un 7,4% no tendría contrato a pesar de desarrollar alguna actividad laboral, un fenómeno que desciende más de cuatro puntos porcentuales entre el resto de población joven.

Cabe señalar finalmente que, aunque el acceso al empleo fijo en el caso de las mujeres jóvenes se sitúa por debajo del de sus coetáneos, las diferencias se acentúan conforme se incrementan los rangos de edad. Si la diferencia en la cohorte de 16 a 24 años es de apenas 1,1 puntos, esta crece hasta los 7,4 puntos en la cohorte intermedia (25 a 29 años) y los 8,3 puntos en la superior (30 a 34 años). Esta misma progresión se observa en el caso del acceso exclusivamente al empleo temporal, que, si bien es menor en caso de las mujeres de 16 a 24 años con respecto a los hombres, llega a situarse 9,4 puntos por encima cuando se alcanza la edad de 30 a 34 años.

TABLA 14. Tipo de contratos de personas que han trabajado o están trabajando, población 16 a 34 años, por cohorte de edad y sexo (2021) (%)

	16-24 años			25-29 años			30-34 años			16-34 años		
	H	M	Diferencia M-H	H	M	Diferencia M-H	H	M	Diferencia M-H	H	M	Diferencia M-H
Solo eventual	68,4	65,3	67,0	42,4	49,7	46,1	25,3	34,7	30,1	43,4	47,3	45,3
Solo fijo	14,6	18,3	16,3	37,0	28,7	32,8	46,0	44,5	45,2	33,9	32,6	33,3
Ambos	10,9	6,1	8,7	18,3	19,2	18,7	24,5	17,7	21,0	18,5	15,4	17,0
Sin contrato	5,0	10,3	7,4	2,1	2,5	2,3	3,6	2,9	3,2	3,5	4,5	4,0
Ns/Nc	1,1	0,0	0,6	0,2	0,0	0,1	0,6	0,2	0,4	0,6	0,1	0,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Se muestra una vez más las dificultades que el mercado laboral tiene para ofrecer oportunidades suficientes a la población más joven en este país. La situación pospandémica no ha venido sino a consolidar este hecho, cuando no a agravarlo. Esto ocurre además con un carácter altamente regresivo, tanto en el acceso al empleo como a las situaciones laborales más estables. Ya en los sucesivos epígrafes se trata de dimensionar aquella parte de la juventud que tiene especiales dificultades para acceder al mercado laboral, bien porque no tiene ninguna experiencia laboral, lleva desempleada largos periodos de tiempo o, en la actualidad, además de encontrarse desempleada, no recibe ningún tipo de formación. Se trata de la población joven cuya inclusión laboral resultaría más complicada y que requeriría de apoyos y medidas más específicas y urgentes.

4.3. El escenario de pandemia ha consolidado la falta de experiencia laboral de una parte significativa de la población joven

Las trayectorias hacia el empleo de la población joven no son homogéneas pero, en términos generales, se han caracterizado por una incorporación tardía al empleo estable, y por la experimentación del subempleo para una parte importante de la misma, especialmente la de mayor nivel formativo en las primeras etapas de su in-

clusión laboral (Martínez-Celorrio, 2021). Hay un volumen importante de población joven para la que su principal problema es acceder a un empleo no precario, estable y acorde a su cualificación. Para otra parte relevante su principal problema sigue siendo encontrar un primer empleo (Martínez Martín *et al.*, 2016). Indudablemente el acceso a las primeras oportunidades laborales resulta fundamental en los itinerarios laborales, no solo en lo que respecta a la obtención de ingresos económicos, sino que también por lo que supone en términos de acumulación de experiencia. El retraso en la incorporación al mercado laboral puede generar un impacto negativo en las trayectorias laborales a futuro.

Según los datos disponibles, en 2021, un 57% de la población entre 16 y 34 años que no trabaja en el momento de realización de la entrevista no ha trabajado tampoco con anterioridad (ver tabla 15). Con respecto a 2018 se observa un retroceso en este indicador de cuatro puntos porcentuales. Si se toma como referencia a toda la población joven, en torno al 32,2% no habría trabajado nunca, observándose un ligero aumento de 1,3 puntos en el periodo en este caso. Estos resultados son consecuencia de la concurrencia de dos fenómenos: la fuerte pérdida de empleo ocurrida en el periodo más inmediato en primer lugar y, el mantenimiento de altas tasas de desempleo entre la población juvenil por largos periodos en segundo lugar.

Como cabría esperar la proporción de quienes no han trabajado con anterioridad es más elevada entre las cohortes más jóvenes y tiende a disminuir con la edad. Aun así, entre la población de 30 a 34 años —momento en que las trayectorias tienden a convergen hacia el empleo, dejando atrás los procesos formativos— todavía en 2021 un 19,1% de esta cohorte desempleada no tiene ninguna experiencia laboral, al tiempo que esto supone un 6,2% sobre toda la cohorte. Se trata esta de la generación que comenzó su incorporación al mercado laboral en los preámbulos de la crisis de 2008, por lo que la concatenación de esta con la actual parece haber impreso notables dificultades para acceder al empleo entre esta.

Por sexo son los hombres desempleados los que en mayor proporción carecen de experiencia laboral previa, casi seis de cada diez (5,2 puntos porcentuales sobre las mujeres). No obstante, parecen más relevantes las diferencias en función de la situación de los hogares y el grupo étnico de pertenencia. En los hogares en situación de integración la juventud desempleada tiene menor experiencia previa que aquellos en hogares excluidos, lo que resulta en gran medida de la prolongación de las etapas formativas en los primeros respecto de los segundos. Mientras tanto, cerca de 44,5% de la población joven en hogares excluidos carece de esta experiencia, lo que en muchos casos va de la mano de niveles de cualificación bajos, dificultando sobre manera su inclusión laboral a futuro.

Similar lectura puede hacerse en la comparativa entre población española y la población gitana y extranjera. Aunque entre los desocupados hay menor tasa de inexperiencia, esta es más elevada entre la población de cada grupo en conjunto, corolario de la fuerte exclusión estructural del empleo que en nuestro país sufren los grupos minoritarios y sus miembros más jóvenes, particularmente la población gitana (FSG, 2018).

TABLA 15. Proporción de población que no ha trabajado nunca, sobre población que no estaba trabajando en el momento de realizar la encuesta, 16 a 34 años (2018 y 2021) (%)

		2018		2021		Diferencia 2021-2018	
		Sobre desempleo	Sobre total	Sobre desempleo	Sobre total	Sobre desempleo	Sobre total
Sexo	Varón	62,3	30,0	59,8	31,1	-2,5	1,1
	Mujer	59,8	31,6	54,6	33,2	-5,2	1,6
Edad	16-24 años	77,3	61,3	74,9	59,7	-2,4	-1,6
	25-29 años	32,2	11,3	30,9	13,4	-1,3	2,1
	30-34 años	17,8	4,1	19,1	6,2	1,3	2,1
Situación hogar	Integración plena	68,1	27,8	68,9	31,4	0,8	3,6
	Integración precaria	62,8	32,1	56,0	27,9	-6,8	-4,3
	Exclusión moderada	47,5	31,4	44,8	31,3	-2,7	-0,1
	Exclusión severa	52,9	42,0	50,9	44,5	-2,0	2,5
Grupo étnico	Español	62,7	31,4	59,2	31,9	-3,5	0,5
	Gitano	52,5	36,9	49,1	40,6	-3,4	3,7
	Extranjero	52,0	27,2	49,2	31,5	-2,8	4,4
Total		61,0	30,9	57,0	32,2	-4,0	1,3

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

4.4. Cuatro de cada diez jóvenes desempleados con experiencia laboral llevan más de un año desocupados

Una situación similar a la anterior afronta quienes, aun habiendo accedido al empleo, tras perderlo, tienen serios problemas para volver a incorporarse al mismo. El fenómeno del desempleo de larga duración, aquel en el que el periodo de búsqueda se prolonga por más de 12 meses y menos de 24, alcanza en 2021 a un 32,2% de la población de 16 a 34 años con experiencia laboral, un dato que se ha incrementado en 7,9 puntos porcentuales en el trienio examinado. De igual modo, uno de cada diez jóvenes desempleados lleva en esta situación más de dos años (10,9%), lo que habitualmente se entiende como desempleo de muy larga duración.

En conjunto, un 43,1% de la población joven desempleada perdió en 2021 el empleo hace más de un año —lo que, en el momento de realización de la encuesta, se correspondería en con el momento álgido de la pandemia o inmediatamente anterior a su estallido— y desde entonces no ha vuelto a trabajar. Este mismo fenómeno del empleo de larga o muy larga duración para 2018 era 0,3 puntos inferior, un 42,6% (ver tabla 16), consolidando la idea de que la recuperación del empleo iniciada en 2015 no llegó a toda la población joven, incluyendo a mucha que ya contaba con experiencia laboral previa.

A este respecto, el porcentaje acumulado de población en situación de desempleo de larga (13 a 24 meses) o muy larga duración (más de 24 meses) muestra datos elevados en todos los individuos jóvenes. Independientemente de la situación de los hogares, más de cuatro de cada diez desocupados con experiencia laboral llevan más de 12 meses en esta situación. Claro que en el caso de la población juvenil en situación de exclusión severa este dato alcanza casi a la mitad de la misma.

TABLA 16. Tiempo desde última ocupación de quienes actualmente no están trabajando, pero que ha trabajado alguna vez, población de 16 a 34 años, por situación del hogar (2021) (%)

	Integración plena		Integración precaria		Exclusión moderada		Exclusión severa		Población 16-34 años	
	p	*P*	*p*	*P*	*p*	*P*	*p*	*P*	*p*	*P*
Más de 24	7,7	7,7	11,0	11,0	14,1	14,1	10,8	10,8	10,9	10,9
13 a 24 meses	34,3	42,0	28,6	39,6	26,8	40,9	38,8	49,6	32,2	43,1
4 a 12 meses	40,6	82,6	35,0	74,6	34,8	75,7	28,8	78,4	34,5	77,6
3 o menos	14,0	96,6	22,3	96,9	20,2	95,9	16,0	94,4	18,3	95,9
Ns/Nc	3,4	100	3,2	100	4,1	100	5,6	100	4,1	100
Total	100	-	100	-	100	-	100	-	100	-

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

El desempleo de larga duración entre la juventud experimentada es ligeramente más elevado entre las mujeres. Es precisamente entre estas donde el indicador ha aumentado en comparación con 2018. También hay un gradiente etario por el cual los datos son más elevados conforme aumentan las cohortes de edad. En 2021 cerca de la mitad de la población de 30 a 34 años desocupada y experimentada lleva más de un año buscando una nueva oportunidad laboral. Y aunque este dato es algo menor para la cohorte más joven (16 a 24 años), es en este sector donde más ha crecido el indicador en el último trienio.

Las tendencias en el periodo examinado han sido especialmente negativas para la juventud en hogares en situación de integración, entre quienes, a diferencia de aquellos

TABLA 17. Evolución desempleo de larga duración (más de 12 meses), población entre 16 y 34 años, por sexo, edad, situación del hogar y grupo étnico (2021) (%)

		2018	2021	Diferencia 2021-2018
Sexo	Varón	39,8	39,7	-0,1
	Mujer	44,9	45,5	0,6
Edad	16-24 años	29,5	36,8	7,3
	25-29 años	50,6	44,0	-6,6
	30-34 años	51,2	49,3	-1,9
Situación del hogar	Integración plena	39,0	42,0	3,0
	Integración precaria	37,5	39,6	2,1
	Exclusión moderada	45,2	40,6	-4,6
	Exclusión severa	53,1	49,4	-3,7
Grupo étnico	Español	40,8	44,8	4,0
	Gitano	72,4	41,4	-31,0
	Extranjero	46,7	37,0	-9,7
Total		42,6	43,1	0,3

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

en hogares excluidos, ha aumentado el indicador desde 2018. Un resultado que se debe en parte al mejor desempeño de los primeros en el periodo de recuperación previo a esta fecha en comparación con los segundos.

4.5. Dos de cada diez jóvenes ni trabajan ni estudian o están en formación; uno de cada dos en el caso de la población joven en situación de exclusión severa

En último lugar, un caso particularmente complejo lo representa aquel sector de la población joven que, encontrándose en situación de desempleo, tampoco estudia o realiza alguna formación (ver tabla 18). En 2021 este dato alcanzaba ya a más de dos de cada diez jóvenes en el país (21,3%), lo que supone un ligero incremento de 1,7 puntos con respecto a la situación de 2018 según los datos de EINSFOESSA.

También en este caso la proporción es mayor entre las mujeres, siendo la diferencia de hasta 10,3 puntos con respecto a los hombres. Ha sido también en su caso en el que

se ha experimentado un mayor aumento del indicador (3,5 puntos), en contraste con el ligero retroceso en el caso de sus coetáneos.

Por grupos etarios, el aumento ha sido particularmente notable entre la población de 30 a 34 años. Para esta edad, la inmensa mayoría de los y las jóvenes dan por finalizadas sus trayectorias educativas, al tiempo que las opciones formativas para el empleo y la recualificación en nuestro país son muy limitadas. Todo ello unido a la pérdida del empleo experimentada en el último trienio explicarían este desigual impacto por cohortes.

Con los datos disponibles, un 55,8% de los jóvenes en hogares en situación de exclusión ni trabajan ni estudian o reciben formación alguna, un dato muy elevado con respecto al resto. Supone un total de 23,6 puntos porcentuales más que el caso para jóvenes en hogares en situación de exclusión moderada, y más de siete veces que el dato para quienes residen en hogares cuya situación de integración es plena.

Por último, el caso de la población joven extranjera o gitana ha experimentado un ascenso de más de tres puntos porcentuales con respecto a 2018, siendo particularmente grave la situación de la juventud gitana, ya que más de la mitad ni trabajaría ni estaría en formación.

TABLA 18. Población de 16 a 34 años que ni trabaja ni estudia, ni está en formación (2018 y 2021) (%)

		2018	2021	Diferencia 2021-2018
Sexo	Varón	16,4	16,1	-0,3
	Mujer	22,9	26,4	3,5
Edad	16-24 años	18,2	15,1	-3,1
	25-29 años	24,1	27,1	3,0
	30-34 años	17,6	25,6	8,0
Situación del hogar	Integración plena	10,1	7,6	-2,5
	Integración precaria	18,8	16,7	-2,1
	Exclusión moderada	36,1	32,2	-3,9
	Exclusión severa	49,0	55,8	6,8
Grupo étnico	Español	16,9	16,9	-
	Gitano	52,5	55,8	3,3
	Extranjero	33,1	36,3	3,2
Total		19,6	21,3	1,7

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

4.6. Los mecanismos de protección frente a la contingencia del desempleo alcanzan en menor proporción a las cohortes más jóvenes, lo que resulta en mayores tasas de pobreza en sus hogares

Los jóvenes que participan en el mercado laboral lo hacen desde una posición muy inestable, que ha favorecido la pérdida rápida de la ocupación en el último periodo, como ya ocurriera en la crisis previa. La precariedad laboral de las generaciones más jóvenes ha tenido su trasunto en el acceso a la protección social, y particularmente frente a la contingencia del desempleo. Las tasas de cobertura del mismo entre las cohortes jóvenes han sido tradicionalmente más bajas que para el resto de población, cuyas trayectorias laborales más prolongadas y estables sí les permiten acceder al nivel de protección más alto. En 2020, aproximadamente la mitad de la población entre 16 y 34 años recibía algún tipo de prestación por desempleo (un 51,4%), pero solo en cuatro de cada diez casos se trataba de prestaciones contributivas (datos de INE y MITES).

TABLA 19. Población que se ha visto afectada durante el año 2020 por alguna circunstancia laboral (sobre el total de población que trabajó en 2020 de cada cohorte), por cohortes de edad (2021) (%)

	16-24 años	25-29 años	30-34 años	35-44 años	45-64 años	Total
ERTE	11,7	24,7	22,0	18,8	14,6	17,4
ERE	0,6	0,4	0,2	0,2	0,6	0,4
Despido	24,5	15,8	9,8	8,6	6,7	9,6
Cese total de la actividad	1,0	2,2	2,5	2,9	3,5	2,9
Cese sustancial de la actividad	0,2	1,0	3,5	2,5	2,4	2,3
Teletrabajo	4,4	16,5	15,1	11,1	11,3	11,8
Reducción de jornada	4,2	5,5	4,1	4,2	3,8	4,1
Teletrabajo (pero no puede)	2,1	3,0	0,8	2,3	2,1	2,1
Ninguna de las anteriores	51,7	36,8	44,0	51,8	56,7	51,6
Ns/nc	1,0	0,3	1,5	0,4	1,0	0,8

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

TABLA 20. Pobreza moderada y severa, por cohortes de edad (individuos), y edad de sustentador principal (hogares) (2021) (%)

		Pobreza moderada	Pobreza severa
Edad	Menor de 16 años	29,3	15,3
	De 16 a 24 años	26,2	13,6
	De 25 a 29 años	19,2	11,2
	De 30 a 34 años	19,0	8,8
	De 35 a 44 años	18,3	8,2
	De 45 a 65 años	18,4	8,5
	De 65 a 74 años	15,1	5,0
	Más de 75 años	17,9	4,0
Edad sustentador/a principal	Menos de 29 años	26,3	16,7
	De 30 a 44 años	19,8	8,8
	De 45 a 64 años	19,8	9,9
	Más de 65 años	17,3	4,9

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Durante el periodo de pandemia se ha contado con mecanismos de protección frente al desempleo novedosos. Los ERTE han resultado claves para mantener el empleo de un volumen relevante de población y, según los datos de EINSFOESSA, han logrado amortiguar las tasas de desempleo entre la población joven, especialmente aquella de 25 a 34 años (ver tabla 19). Casi una cuarta parte de la población de 25 a 29 años ha visto como sus empleadores se acogían a esta medida, previniendo la pérdida del empleo, aunque a costa de la reducción de los salarios percibidos, en muchos casos ya de por sí bajos entre la población joven. Otro 22% de la población entre 30-34 años se habría encontrado en esta misma situación frente al 11,7% de la más joven (16-24).

A pesar de ello, todavía una proporción importante de personas jóvenes vio cómo el contexto de pandemia forzaba su salida del empleo. Esto ha sido más frecuente entre la población de 16 a 24 años. Casi en uno de cada cuatro casos (24,5%) las personas entrevistadas de este grupo etario señalan que durante el año 2020 habrían sido despedidas. En todos los sectores jóvenes este resultado se sitúa por encima del experimentado por el resto de población trabajadora, en gran medida como resultado de la prevalencia de empleos en sectores especialmente afectados por el cierre de la actividad entre la primera frente a la segunda.

En suma, la conjunción de la precariedad laboral, asociada también a la percepción de salarios más bajos, y el menor nivel de protección frente al desempleo, ocasiona que

las tasas de pobreza entre la población joven sean particularmente más elevadas, ya sea a nivel individual, ya sea en aquellos casos en los que los hogares están sustentados por menores de 30 años (ver tabla 20). Más de una cuarta parte de la población de 16 a 24 años se encuentra en situación de pobreza moderada (26,2%), y en entorno al 19% entre el resto de población joven. Hay además un 13,6% de población de 16 a 24 años en situación de pobreza severa, y otro 11,2% y 8,8% en el caso de la población joven de 25 a 29 años y 30 a 34 respectivamente.

Por otro lado, una cuarta parte de los hogares sustentados por población menor de 30 años padece pobreza moderada y otro 16,7% severa. un dato este que llega a duplicar el de la cohorte superior.

5. Conclusiones

A lo largo de todo el actual informe se viene comprobando que la pandemia ha impactado con mayor virulencia en la situación de aquellos sectores de la población que ya se encontraban en una posición de especial vulnerabilidad. Sin duda, entre estos sectores habría que incluir a la población joven, en tanto las tasas de exclusión siguen siendo hoy en día más elevadas que las de otras cohortes mayores. Se ha podido constatar además que las tendencias, en un contexto generalizado muy negativo, han sido más perjudiciales si cabe para la juventud. El incremento de las tasas de exclusión ha sido tanto o más acusado en su caso, lo que ha consolidado la brecha intergeneracional que ya existía antes de la pandemia, especialmente con la población más mayor. Todo ello culmina en que la exclusión social en nuestro país sigue un claro gradiente etario que afecta a los individuos más jóvenes. Por consiguiente, cualquier escenario que busque la salida de la actual crisis debe buscar con ahínco compensar este desequilibrio. Debió hacerse ya tras la crisis anterior y, por eso, urge ya incorporar una perspectiva generacional clara en el diseño de las políticas de recuperación. El escenario político actual parece proclive a ello, aunque todavía estamos lejos de conocer al detalle la implementación y alcance de las futuras medidas que se debaten en la actualidad.

La realidad es que hoy hay 654 mil personas jóvenes más en situación de exclusión, lo que suman un total de 2,7 millones. Todo un reto como país, puesto que en la reducción de estas cifras se dirimen algunas cuestiones vitales, como el mantenimiento de la cohesión intergeneracional, la capacidad productiva del país y el sostenimiento a futuro del propio estado de bienestar. Es previsible que, además, parte de las distancias sociales que se generen en las próximas décadas encuentren su origen en el desigual

impacto de las crisis entre la propia juventud, puesto que como ha sido sostenido en trabajos previos, sus secuelas van a dejar cicatrices en la trayectoria futura de los grupos jóvenes más damnificados (Gorjón *et al.*, 2021; Martínez-Celorrio, 2021).

A este respecto, en las páginas previas se ha tratado de comprobar que en el seno de la población joven existen notables diferencias intrageneracionales, tanto en términos de edad, sexo u origen. Por un lado, la situación de las mujeres jóvenes ha empeorado sensiblemente, más que las de sus coetáneos hombres. Por otro, la situación de la población más joven (de 16 a 24 años) demanda una atención especial, por la alta prevalencia de las situaciones de exclusión que padecen y por su peso demográfico. La situación de muchos individuos de esta cohorte deriva de las problemáticas presentes en sus hogares de origen, de los que son dependientes económicamente mientras culminan sus etapas formativas o inician su proceso de incorporación laboral. Esto pone en cuestión el modelo familiarista de transición hacia la vida adulta característico en nuestro país, y la necesidad de diseñar políticas y medidas que apoyen esta transición (Van de Velde, 2005). Algunas otras medidas ineludibles siguen siendo entonces la disponibilidad de becas de estudio suficientes para aliviar las cargas económicas en los hogares en unos casos y la disponibilidad de empleos de calidad en otros para complementar los ingresos de sus hogares.

También esto último es fundamental para el resto de jóvenes. La inestabilidad laboral, la falta de experiencia previa, y la alta prevalencia de jóvenes que ni trabajan ni estudian en las etapas en las que debería estar produciéndose su inclusión laboral, son un claro indicador de la falta de oportunidades laborales estables para la juventud incluso cuando esta está llegando a su fin. Hay un volumen cada vez mayor de jóvenes que no solo tiene problemas para mantenerse en el empleo, sino que, además, encuentran serios problemas para acceder a sus primeras oportunidades laborales por la capacidad deficitaria del modelo productivo para brindar oportunidades a la población juvenil. Entre la población más alejada del empleo y que más problemas de inclusión laboral presenta están sobrerrepresentados los individuos pertenecientes a minorías étnicas y de origen extranjero, además de los que provienen de hogares en situación de exclusión social. Es perentorio así entonces reconocer la diversidad de la población joven en nuestro país, puesto que en su interior existen situaciones de especial dificultad que merecen un tratamiento específico e intenso si se quiere evitar la reproducción de situaciones de desigualdad entre generaciones, especialmente en los hogares de origen extranjero o la población gitana.

Junto a las dificultades laborales entre la población joven, destaca la alta incidencia de las mismas en el ámbito residencial. Ambas son especialmente notables en el ca-

so de los hogares sustentados por población joven, lo que sin duda está tensando su sostenibilidad. Así pues, no solo la población joven encuentra dificultades para vivir de manera independiente por la conjunción de las dificultades laborales y el alto coste de la vivienda, sino que, además, quienes logran emanciparse afrontan mayores dificultades. Todo hace presagiar que las tasas de emancipación en el país se mantendrán bajas y que, en el peor de los casos, muchos jóvenes podrían abandonar sus proyectos de vida autónoma. Una tendencia previsible si no se llevan a cabo medidas que mejoren la accesibilidad a la vivienda y alivien sus costes.

6. Referencias bibliográficas

Abenza, L., Barbet, B., Claveria, S., Costas, E., Galindo, J., Llaneras, K., Medina, O., Ramos, M., & Simón, P. (2017): *El muro invisible: Las dificultades de ser joven en España* (primera edición). Penguin Random House Grupo Editorial.

Aumaitre, A. & Galindo, J. (2020): *La generación de la doble crisis. Inseguridad económica y actitudes políticas en el Sur de Europa* (p. 31). Esade Center for Economic Policy y Friedrich Naumann Foundation.

Ayala Cañón, L. & Pérez Eransus, B. (Eds.) (2019): «La evolución de la exclusión en España: ¿Cuáles están siendo las consecuencias?»: En *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, 2019* (pp. 205-302). Cáritas Española.

Ayala Cañón, L., Cantó Sánchez, O., Martínez López, R., Navarro Ruiz, C. & Romanguera de la Cruz, M. (2020): *Análisis de las necesidades sociales de la juventud* (Necesidades sociales en España). Observatorio Social de «la Caixa».

Brunet, I., Valls, F. & Belzunegui, Á. (2013): «Sobre la vulnerabilidad juvenil». En *Pobreza y exclusión social de la juventud en España* (pp. 17-64). Tirant Humanidades.

CES (2020): *Jóvenes y mercado de trabajo en España* (N.º 02/2020; Colección Informes). Consejo Económico y Social.

Gentile, A., & Mayer Duque, C. (2009): «Transición a la vida adulta y políticas de juventud en España». En L. Moreno (Ed.), *Reformas de las políticas del bienestar en España* (pp. 309-336). Siglo XXI de España.

GORJÓN, L. *et al.* (2021): «The long-lasting scar of bad jobs in the Spanish labour market». *ISEAK Working Paper* 2021/3. Disponible en: https://iseak.eu/documentos/el-efecto-cicatriz-de-la-precariedad-laboral-como-afecta-al-futuro-de-la-juventud-en-espana/.

LEÓN, M. (2021): «Estado de Bienestar y jóvenes», *Gaceta sindical: reflexión y debate*, 36, 333-339.

MARTÍNEZ MARTÍN, R., GARCÍA MORENO, M. & PRIOR RUIZ, J. C. (2016): «El problema social del desempleo juvenil. De la exclusión a la crisis del bienestar». En A. TRINIDAD REQUENA & M. SÁNCHEZ MARTÍNEZ (Eds.), *Marcos de análisis de los problemas sociales. Una mirada desde la sociología* (pp. 262-278). Catarata.

MARTÍNEZ-CELORRIO, X. (2021): «Ascensor social y contramovilidad descendente entre los jóvenes «millennials» en España». En J. PUEYO (Ed.), *Vidas low cost: Ser jóvenes entre dos crisis* (pp. 27-76). Catarata.

SIMÓN, P., CLAVERÍA, S., GARCÍA-ALBACETE, G., LÓPEZ ORTEGA, A. & TORRE, M. (2021): *Informe juventud España 2020*. Instituto de la Juventud del Ministerio de Derechos Sociales.

VAN DE VELDE, C. (2005): «La entrada en la vida adulta. Una comparación europea», *Revista de Estudios de Juventud*, 71, 55-65.

Capítulo 12

El impacto de la crisis en la población extranjera

Nerea Zugasti

A lo largo de estas páginas valoraremos la evolución de los flujos de inmigraciones procedentes del extranjero a España en un momento de restricción de la movilidad social. Asimismo, pondremos el foco de atención en el análisis de la situación de la población extranjera en las diferentes dimensiones claves para la comprensión de la misma en términos de integración social (empleo, vivienda, salud, redes sociales). Estudiaremos también las diferencias existentes en términos de integración entre personas con diferente nacionalidad.

Partimos para ello de un contexto de clara vulnerabilidad de la población extranjera, que ha sido constatada por los diferentes Informes FOESSA (Fernández-Maíllo, 2019; Laparra y Pérez-Eránsus, 2008; Lorenzo Gilsanz, 2014). Estas personas han mantenido una posición de desventaja en las diferentes esferas de la integración social. Es clave, por lo tanto, analizar el impacto de la crisis de la COVID-19, sobre todo, si tenemos en cuenta que anteriores crisis como la del 2008 pusieron ya de manifiesto las limitaciones del modelo de integración español, marcando incluso un retroceso en los logros conseguidos.

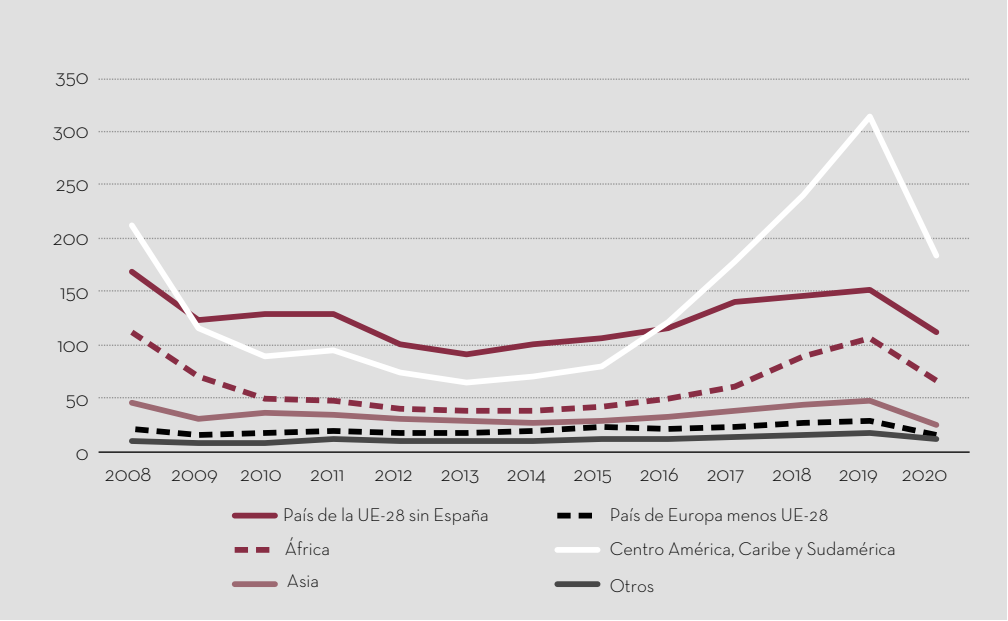
1. Los cambios en el *stock* y en los flujos

Analizaremos en primer lugar los cambios en los flujos migratorios. La crisis del Coronavirus ha roto con la tendencia creciente en las personas que llegaban a España, que se venía registrando desde el año 2013. El análisis de flujos se realiza a partir de la variable nacionalidad, es decir, se pone el foco de atención en los flujos de inmigración procedentes del extranjero de personas con nacionalidades diferentes a la española.

En dicho año, el INE registra la entrada de 248.350 personas de nacionalidad extranjera. El crecimiento fue paulatino pero constante y ya en 2019 se constata la entrada de 666.022 personas. La inmigración de personas de América del Sur representaba el 35,3% del total recibido en 2019, cuando en 2013 era del 17%. El incremento, sobretodo el de los últimos años, debe enmarcarse en un periodo en el que la colombiana, pero también la venezolana, son dos de las tres principales nacionalidades de la inmigración recibida en España. Según Fernández-Huertas (2021) el contexto político de Venezuela ha convertido a dicho país en el segundo emisor de refugiados tras Siria, siendo España un importante destino receptor de migraciones del mencionado país. El peso de la inmigración de personas del continente africano se ha mantenido relativamente estable desde 2013.

En 2020 las restricciones a la movilidad han supuesto una importante caída en los flujos migratorios. El INE registra la entrada de 413.210 personas extranjeras. Sin embargo, la inmigración de personas de América Latina sigue siendo la mayoritaria y Colombia, Marruecos y Venezuela las tres principales nacionalidades presentes en los flujos migratorios.

GRÁFICO 1. Flujo de inmigración de personas extranjeras por grupos de nacionalidad (en miles)



Fuente: Migraciones exteriores. Instituto Nacional de Estadística
Nota: Se incluye en 2020 a nacionales de Reino Unido dentro de EU-28 para mantener la comparativa

El análisis de los flujos resulta clave porque en cierto modo configura los perfiles del stock de población extranjera en el futuro. Se hace necesario por lo tanto plantear algunas cuestiones en relación a este elemento.

Las personas de países de la UE-28 siguen siendo el colectivo mayoritario. Sin embargo, entre 2019 y 2020 desciende la proporción de nacionales de estos países empadronados no tanto por el descenso en números absolutos (en 2019 había empadronadas 1.832.540 personas de la UE-28 y en 2020 1.880.821 personas) sino por el aumento de personas de otros grupos. Entre 2019 y 2020 ha aumentado un 8% la proporción de personas nacionales de países de América del Sur empadronadas en España. El crecimiento en términos absolutos es de 166.286 personas, el mayor en dicho periodo.

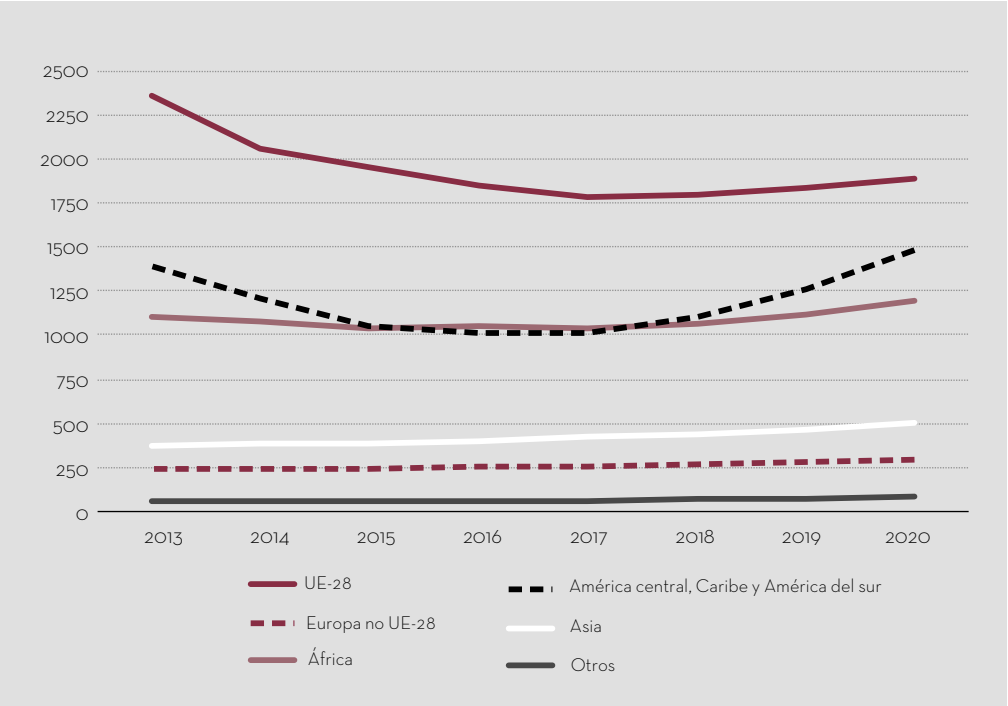
Debe tenerse en cuenta además que 2019 fue un año intenso en términos de nacionalizaciones. Se registra la segunda cifra más alta dentro del periodo 2020-2009, solamente superada por el año 2013. En 2019, 162.799 personas accedieron a dicho estatus siendo personas marroquíes (21,6% del total) y colombianas (7,9% del total) las que prioritariamente accedieron a la nacionalidad. El año 2020 no supuso únicamente una ruptura con los flujos de llegada, sino que fue un año en el que las nacionalizaciones se redujeron también a la mitad (80.148). Sin embargo, las personas marroquís fueron las que preferentemente accedieron a la nacionalidad (29,3% del total de nacionalizaciones) seguidas en este caso de personas ecuatorianas (6,6% del total de nacionalizaciones).

TABLA 1. Concesiones de nacionalidad. Principales nacionalidades

	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
Marruecos	23.522	35.206	26.784	5.691	25.333	19.904	19.730	46.547	16.163	14.427	10.703	6.683
Ecuador	5.309	12.123	7.917	2.686	8.305	8.291	10.783	41.612	23.763	32.026	43.091	25.769
Colombia	4.831	12.802	6.875	2.512	8.495	8.207	10.945	38.215	19.396	19.803	23.995	16.527
Bolivia	4.781	11.475	7.558	2.482	9.619	8.181	9.130	23.414	7.424	5.333	4.778	1.813
Venezuela	3.545	5.373	1.956	491	1.906	1.808	2.055	6.347	2.823	2.596	2.730	1.744
Cuba	3.519	5.492	2.763	828	2.877	2.401	2.894	6.843	2.921	3.088	3.546	2.696
República Dominicana	3.116	8.591	3.612	1.090	4.324	3.649	5.260	13.985	6.028	4.985	3.801	2.766
Pakistán	3.029	3.745	1.606	519	1.154	1.007	1.347	2.751	596	491	375	262
Perú	2.129	6.446	3.762	1.216	4.487	3.896	6.131	20.788	12.008	9.255	8.291	6.368
Rumanía	1.795	3.780	1.339	350	1.171	960	1.169	2.066	528	416	319	189

Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración

GRÁFICO 2. Población extranjera por nacionalidad (en miles)



Fuente: Padrón. Instituto Nacional de Estadística

A la luz de estos datos podemos decir que la inmigración del continente africano, que es la que más ha preocupado a los medios de comunicación, ha crecido menos que otras como la latinoamericana en el periodo analizado y, sin embargo, los que ya se encuentran en España, muestran importantes signos de arraigo, observados en los datos de acceso a las nacionalidades. Algo similar pasa con la migración procedente de Asia, que incorporaría el flujo de refugiados de los conflictos en Oriente Medio, y que también se ha mantenido relativamente estable con una tendencia a la baja en la proporción de llegadas de sus nacionales desde 2016.

Lejos de la imagen presente en el imaginario colectivo, el español se está configurando como un modelo migratorio diverso, pero con importante presencia de personas de América Latina, con todo lo que ello supone en términos de elementos «facilitadores» de la integración» (idioma, modelo familiar, etc.). Las personas procedentes de estos países muestran, sin embargo, más flujos de ida y vuelta. Sus itinerarios son más sensibles a la dinámica del mercado de trabajo. Cabe prever, por lo tanto, que tal y como señala el INE en sus proyecciones, la intensidad del flujo se recupere de manera paulatina (INE, 2020).

2. La COVID-19 amplía la brecha entre la población nacional y la extranjera

Más allá del análisis de la dinámica demográfica a la que hemos apuntado con la evolución de los flujos y del stock, nos interesa especialmente en este capítulo analizar el impacto de la Covid-19 en los procesos de integración social de la población extranjera a partir del análisis de las diferentes oleadas de la Encuesta EINSFOESSA.

Una primera pregunta a responder tiene que ver con la situación en términos de integración de la población extranjera, ¿ha ampliado la crisis del coronavirus su situación de vulnerabilidad? En relación a esta cuestión cabe señalar que, como puede apreciarse en la siguiente tabla, en 2018 la población extranjera evidenciaba ya una situación de clara desventaja, constatada además en anteriores Informes FOESSA (2010, 2014, 2019). Tomando este punto de partida, durante la crisis del coronavirus se ha reducido en un 38% la población extranjera que no muestra ningún indicador de exclusión, es decir, la población en integración plena. Esto supone una importante ruptura con trayectorias sociales exitosas, vinculadas a proyectos migratorios en muchos casos de asentamiento.

Además, la tasa de exclusión social de la población extranjera multiplica por dos a la de la población española. El impacto en los hogares es igualmente alto. La mitad de los hogares con alguna persona extranjera se encuentran en exclusión social, nueve puntos más que en 2018. Como veremos a lo largo de estas páginas, el efecto preventivo de las políticas sociales puestas en marcha ha evitado que el crecimiento de las situaciones de mayor dificultad sea si cabe aún más intenso, pero las cifras nos trasladan una situación de desigualdad alarmante. Más de un tercio de la población extranjera se encuen-

TABLA 2. Distribución de la población extranjera y española en función de los grupos de exclusión (%)

	2018		2021	
	Española	Extranjera	Española	Extranjera
Integración plena	53,9	21,3	45,7	13,2
Integración precaria	31,1	31,2	34,7	31,2
Exclusión moderada	8,4	21,3	9,2	23
Exclusión severa	6,6	26,3	10,4	32,5

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

tra en situaciones de exclusión social severa. Además, entre 2018 y 2021 la población extranjera afectada por exclusión social severa se ha incrementado un 23,5%. Tener nacionalidad no española es, por lo tanto, a día de hoy, uno de los factores que implican un mayor riesgo de encontrarse en situación de exclusión social.

El análisis por dimensiones viene a reforzar la ya conocida brecha existente entre la población española y extranjera en elementos clave para entender la situación en términos sociales como la vivienda, la política o el empleo, cuestiones en las que la posición de desventaja de estas personas es especialmente llamativa. Debe tenerse en cuenta que la extranjería lleva ya implícita determinadas exclusiones en el ámbito político como la limitación para ser elegido o ejercer el voto en elecciones estatales o autonómicas que inciden en la exclusión de la política y también de las locales, en una parte importante de la población extranjera, que no procede de la Unión Europea ni de países con convenio de reciprocidad. Las diferencias vinculadas al empleo aparecen asimismo de manera reiterada en diversos estudios que constatan la fragilidad de la población extranjera tanto en términos de calidad del empleo como en términos de desempleo (Zugasti, 2014) y puede verse también en los análisis sobre el empleo realizados en otros capítulos de esta monografía.

Quizás para entender el impacto de la crisis sea, entonces, más interesante prestar atención a la tendencia de evolución de las dimensiones de la exclusión social. Observamos entonces que las dificultades experimentadas entre los hogares extranjeros han

TABLA 3. Incidencia de las diferentes dimensiones de la exclusión en los hogares según la nacionalidad (%)

	2018		2021	
	Hogares con todos sus miembros españoles	Hogares con alguna persona extranjera	Hogares con todos sus miembros españoles	Hogares con alguna persona extranjera
Empleo	12	26,8	19,2	38,5
Consumo	12,7	26,5	14,9	33,6
Política	4,9	53	5,8	57,2
Educación	13,5	11,9	13,9	12,7
Vivienda	15,1	40,2	16,5	47,6
Salud	13,5	20,9	15,8	26,8
Conflicto social	4,9	6,4	7,8	12,1
Aislamiento	6,3	3,8	6,6	3,1

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

TABLA 4. Tasas de exclusión social de la población española, la población extranjera comunitaria y la población extranjera extracomunitaria (%)

	2018				2021			
	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
Española	53,9	31,1	8,4	6,6	45,7	34,7	9,2	10,4
Extranjera comunitaria	43,3	24	21,6	11,1	37,9	29,4	13,1	19,6
Extranjera extracomunitaria	11,5	34,3	21,1	33,1	3,5	31,9	26,9	37,7

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

derivado en una reducción del aislamiento social. La diferencia entre 2018 y 2021, de menos de un punto, es poco significativa en términos estadísticos, pero relevante en términos sociales si la comparamos con la tendencia que se abre entre la población española. Las redes sociales de las personas extranjeras, como veremos, se han debilitado en menor medida que las de la población española, pero esto ha redundado también en un aumento claro del conflicto social entre los hogares extranjeros, que prácticamente se duplica entre 2018 y 2021.

Por otro lado, la posición de fragilidad en el mercado de trabajo de la población extranjera lleva también parejo una sobrerrepresentación en las escalas bajas de la estructura salarial. El impacto de la crisis en el empleo de la población extranjera deriva también en una intensificación de las problemáticas en la dimensión del consumo, vinculada a pobreza y privación. Analizaremos en siguientes apartados con mayor detalle estas cuestiones.

En este contexto, se mantiene una estratificación entre ganadores y perdedores en la inmigración. La población extranjera extracomunitaria muestra una tasa de exclusión social severa del 64,6% en el año 2020, es decir, 18 puntos superior a la correspondiente a la población extranjera comunitaria y más de tres veces superior a la de las personas de nacionalidad española. En los últimos años se ha producido además un empeoramiento de su situación. La tasa de exclusión social de las personas extracomunitarias ha aumentado diez puntos.

Como puede verse en la tabla 5, las personas africanas, con un ISES de 4,5, mantienen una clara posición de desventaja respecto al resto de grupos de nacionalidad. Son

TABLA 5. Distribución de la población por grupos de nacionalidad y grupos de exclusión (%)

	2021		
	Integración	Exclusión	ISES
Española	80,4	19,6	1,2702
Europa Occidental	59,6	40,4	2,5482
Europa Oriental	66,7	33,3	2,2718
África	21,3	78,7	4,5267
América Latina	40,4	59,6	3,3742
Resto	41,6	58,4	3,4369

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

diversos los estudios que destacan la discriminación que sufren la población magrebí, que claramente se traslada a estos resultados (Gunther Dietz, 2004).

Las personas de Europa mantienen tasas de integración claramente inferiores a las de la población española (20,8 puntos inferior en el caso de Europa occidental y 13,7 puntos inferior en el caso de Europa Oriental) pero también mejores que las correspondientes a la población no europea. Asimismo, las personas de América Latina que son un grupo de nacionalidad fundamental en los flujos extranjeros a España, muestran un ISES que multiplica por 2,65 al correspondiente a la población española.

3. Impacto en el empleo

Como ya se ha comentado, la respuesta de las políticas públicas ha sido radicalmente diferente a la de la Gran Recesión. Laparra (2021) hace referencia al impacto que los ERTE han tenido en la contención, tanto del desempleo que ha sido recogido en diversas fuentes oficiales (las personas en esta situación esperan volver a trabajar por lo que no se encuentran en búsqueda de empleo ni disponibles para el mismo), como del real. Es decir, han permitido a los empleadores mantener el vínculo contractual.

En este contexto, el 22,8% de la población extranjera se ha visto afectada por ERTE, cifra 6,3 puntos superior a la correspondiente a la población nacional. Esto se relaciona directamente con el tipo de empleos en los que se emplea a día de hoy la población extranjera, que se encuentra sobrerrepresentada en el nivel más bajo de la escala ocu-

pacional, es decir, en puestos a los que en buena medida no se ha podido aplicar el trabajo a distancia o el teletrabajo.

Sin embargo, y si bien el volumen de población extranjera afectada por ERTE es mayor que el de la nacional, el efecto amortiguador de dichos ERTE en términos de contención del desempleo se ha centrado preferentemente en la población española. La cifra de población extranjera que ha perdido su empleo multiplica por dos a la de la población española (16,9% frente al 8,5%).

A esto debemos sumar además que la población extranjera, que pierde el empleo en mayor medida que la nacional, ha visto reducida su capacidad para incorporarse al empleo. Laparra (2021) señala que la ventaja para la reinconcorporación al mercado de trabajo de la población extranjera en relación a la nacional era de 11 puntos en el periodo 2006-2007. En contraste, en 2019-2020 era de 2,1 puntos.

En este contexto, el 39,6% de la población extranjera señala que su situación económica ha empeorado mucho en comparación a la situación inmediatamente anterior a la pandemia, frente al 19,2% de la población nacional. La situación de fragilidad se proyecta también en el futuro laboral para una parte de este grupo. El 5,7% de la población extranjera señala que si tuviera un contacto estrecho con alguien diagnosticado de COVID-19 la principal consecuencia en su trabajo sería el despido, frente al 1,9% de la población nacional.

TABLA 6. Población afectada por diferentes circunstancias laborales 2021 (%)

	Española	Extranjera
ERTE	16,5	22,8
ERE	0,4	0,7
Despido (trabajo por cuenta ajena)	8,5	16,9
Cese total de la actividad (trabajo por cuenta propia)	2,8	3,5
Cese sustancial de la actividad (trabajo por cuenta propia)	2,4	1,2
Teletrabajo o trabajo a distancia	12,7	5,7
Reducción de jornada habitual	4,1	5,1
Imposibilidad de poder teletrabajar o trabajar a distancia	2	2,4

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Estamos diciendo, por tanto, que en esta crisis las medidas de intensificación de protección social (IMV, aumento de la protección por desempleo, facilitación de ERTE, etc.), no han llegado a compensar a aquellas personas como la población extranjera, que se veían más afectadas por la crisis de empleo.

4. Las diferencias en la estructura de edad redundan en diferencias en la gravedad de la COVID-19

Antonio Izquierdo denunciaba recientemente la ausencia de datos e información oficial sobre el impacto de la COVID-19 en la población extranjera y se preguntaba si habría tenido mayor influencia en la incidencia de la enfermedad «el escudo de la juventud o la espada de la desigualdad social». Aportaba evidencias empíricas de otros países, desde Estados Unidos a Suecia, pasando por Francia o Bélgica, de que la letalidad y la mortalidad había sido mayor entre los inmigrantes precisamente por estar más desfavorecidos socialmente y más expuestos al contagio por las condiciones de vida que debían soportar (Izquierdo Escribano, 2021).

A partir de las diferentes oleadas de la Encuesta EINSFOESSA es posible aportar algunos datos para contribuir al debate. En primer lugar, debemos señalar que las personas extranjeras señalan en mayor medida (10,7% frente al 7,9%) pertenecer a hogares en los que alguno de sus miembros ha enfermado por la COVID-19. La mayor exposición al virus, ejemplificada en elementos ya mencionados como la imposibilidad de acceder al teletrabajo y a otros que analizaremos a continuación como las condiciones de vivienda, explican esta cuestión. Cabría pensar entonces que una mayor exposición implica también una mayor probabilidad de cursar la COVID-19 grave y, por lo tanto, que la población extranjera hubiese requerido de hospitalizaciones en mayor medida. Sin embargo, los datos muestran otra realidad. Esta población señala en menor medida haber sido hospitalizada (7,4% de población extranjera frente al 10,8% de población española).

Las diferencias en la estructura poblacional, y más concretamente la juventud de la población extranjera, se han constituido en un elemento preventivo del desarrollo de la COVID-19 grave, asociada entre otros factores a edades avanzadas. Tanto es así que, si ponemos el foco de atención en el colectivo de mayores de 65 años, aparece una mayor proporción de población extranjera que ha requerido de hospitalizaciones (30% frente al 27,1% de la población española).

TABLA 7. Evolución de la percepción de la salud durante la pandemia (2021) (%)

	Total de población		Población 16-54	
	Española	Extranjera	Española	Extranjera
Muy mala	1,8	1,3	1	0,5
Bastante mala	3,6	3,1	1,9	3,4
Regular	14	10,7	9,1	9,6
Bastante buena	40,3	36,3	39,2	36,2
Muy buena	40,3	48,6	48,8	50,3

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Las diferencias por edad derivan también en que un 79,3% de la población extranjera indique que se ha recuperado de la COVID-19 sin secuelas, cifra 2,4 puntos superior a la población española. Como puede observarse en la siguiente tabla, la calificación sobre la salud es, además, considerablemente mejor entre las personas extranjeras. Sin embargo, si seleccionamos a los colectivos de población más joven las diferencias se reducen.

5. Las desventajas en el ámbito de la vivienda

Pasamos ahora a desarrollar el impacto en aspectos vinculados a la vivienda. Los gastos relacionados con ella suponen, sin duda, una parte muy importante del presupuesto de los hogares. En un contexto marcado por la pandemia en el que, como hemos comentado, la situación económica de las familias se ha visto fuertemente afectada, aparece también una intensificación de determinadas problemáticas en la vivienda de la población extranjera. Las dificultades en este ámbito les afectan en mayor medida que a la nacional. Muestran más precariedad residencial relacionada, además de con otros factores ya desarrollados como la posición de desventaja en términos de ingresos, con una mayor movilidad y con un acceso todavía no tan asentado a la vivienda en propiedad, característico del modelo de acceso a la vivienda español. Así, entre 2018 y 2021 aumenta un 10% el volumen de población extranjera que señala no disponer de dinero suficiente para pagar gastos relacionados con la casa. Las dificultades de las personas y hogares extranjeros para hacer frente a los gastos de hogar se han intensificado durante la crisis.

Sin embargo, y partiendo de este contexto poco favorable, es necesario señalar también que la situación podría haber sido peor en ausencia de las medidas excepcionales

adoptadas. La respuesta pública parece haber sido una herramienta eficaz que ha conseguido que esta problemática no se traslade en un aumento de personas extranjeras que señalan haber experimentado avisos de corte de luz o sufrir amenazas de expulsión. La suspensión de los desahucios sin alternativa habitacional, la moratoria en el pago de alquileres y las prohibiciones en los cortes de luz, vinculados al denominado escudo social, aprobado durante la pandemia y posteriormente prorrogadas, se han constituido como un importante salvavidas para la población extranjera. Pero sigue existiendo una importante desigualdad entre las personas nacionales y extranjeras en las dificultades relacionadas con la vivienda. Así, son más las personas extranjeras que señalan haber recibido avisos de corte de luz, agua o teléfono.

Las cifras plantean todavía la necesidad de articular mecanismos institucionales para proteger a las personas y a los hogares más vulnerables y de superar el carácter temporal de algunas de las medidas planteadas. Se requiere además mejorar la coordinación de las empresas que suministran servicios básicos con los Servicios Sociales, que pueden determinar la situación de vulnerabilidad de hogares susceptibles de acogerse a medidas que eviten la intensificación de las dificultades en el ámbito de la vivienda. Las mayores dificultades de la población extranjera se trasladan también en estrategias vinculadas al cambio de vivienda (9,1%), compartir piso con personas sin parentesco (6,9%) o alquilar alguna habitación a otros (5,9%).

TABLA 8. Cambios en el ámbito de la vivienda derivados de problemas económicos (2018 y 2021) (%)

	2018		2021	
	Española	Extranjera	Española	Extranjera
Avisos de corte de luz agua o teléfono	7,5	20,4	7,1	15,9
No disponer de dinero suficiente para pagar gastos relacionados con la casa (la hipoteca, el alquiler, las facturas de luz, el agua...)	12,2	26,9	11,5	29,6
Sufrir algún tipo de amenaza de expulsión de su vivienda (inmediata o no)	1,8	8,0	2,4	7,1
Reducir los gastos fijos de la casa (electricidad, agua, calefacción)	22,2	34,7	17,3	34,3
Cambio de vivienda	1,7	6,9	2,0	9,1
Compartir piso con personas sin parentesco	1,0	4,1	1,1	6,9
Alquilar alguna habitación a otros	0,7	4,4	0,9	5,9
Volver a vivir a la casa de mis padres	1,3	1,1	1,1	2,6
No poder independizarme	2,3	2,3	1,8	3,0

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

6. Las redes sociales conformadas con amigos y familiares resisten el impacto de la COVID-19

El análisis diferencial por nacionalidad de las redes sociales plantea asimismo importantes diferencias. La población extranjera muestra un menor impacto de la pandemia, con las consiguientes limitaciones que esta ha marcado para el contacto presencial, en el debilitamiento de los contactos con amigos y familiares. Esto puede venir explicado porque una parte de los vínculos de esta población no eran ya presenciales antes de la pandemia al encontrarse muchos de ellos en el país de origen.

Sin embargo, la población extranjera también señala menos un deterioro de las relaciones de convivencia con vecinos. La crisis no ha supuesto una ruptura con los procesos de integración en las redes vecinales, o por lo menos no lo ha hecho con la fuerza que cabía esperar. El 8,7% de la población extranjera señala que como consecuencia de la pandemia se han debilitado sus relaciones con la vecindad. Es una cifra importante, sin duda, pero si la comparamos con la correspondiente a la población española, 15%, vemos que el debilitamiento de las redes vecinales de la población extranjera ha sido bajo. El recurso a las redes sociales de su entorno parece ser todavía una alternativa viable para este grupo social.

TABLA 9. Evolución de las relaciones sociales durante la pandemia (2021) (%)

		Española	Extranjera
Miembros de hogar	Se ha fortalecido	20,2	20,2
	Se ha deteriorado o debilitado	6,0	5,9
	Siguen igual	73,8	73,9
Familia	Se ha fortalecido	14,4	14,3
	Se ha deteriorado o debilitado	18,3	10,6
	Siguen igual	67,3	75,0
Amigos	Se ha fortalecido	10,3	10,8
	Se ha deteriorado o debilitado	23,9	15,2
	Siguen igual	65,8	74,0
Vecinos	Se ha fortalecido	10,2	8,2
	Se ha deteriorado o debilitado	15,0	8,7
	Siguen igual	74,8	83,0

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

TABLA 10. Cambios en las pautas de ocio en los últimos 12 meses vinculadas a limitaciones económicas (2018 y 2021) (%)

	2018		2021	
	Española	Extranjera	Española	Extranjera
Reducción de actividades de ocio	37,8	54,7	40,0	64,9
No poder tener unas vacaciones fuera de casa al menos una semana al año	32,3	50,2	37,2	62,8
Pérdida de relaciones sociales habituales	9,0	19,2	23,0	40,6

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

Aun así, las limitaciones económicas del último año experimentadas por la población extranjera han sido la causa fundamental de la reducción de sus actividades de ocio. El impacto es además más alto que en la población nacional. El 65% de la población extranjera señala haber tenido que reducir sus actividades de ocio por razones económicas, el 62,8% no haber podido tener una semana de vacaciones fuera de casa y el 40,6% señala haber perdido relaciones sociales habituales.

Podemos decir entonces que el capital social de la población extranjera y sus redes sociales se han mantenido durante la crisis como un importante activo. Sin embargo, este es uno de los grupos sociales que ha experimentado el impacto de la pandemia en el plano económico en mayor medida y esto se traduce en dificultades para mantener actividades de ocio. Las estrategias vinculadas a la reducción del aislamiento social, como elemento para la supervivencia, implican además un aumento de las situaciones de conflicto social (problemas de convivencia, malas relaciones sociales...). La población extranjera afectada por situaciones de conflicto social se ha duplicado entre 2018 y 2021.

7. Conclusiones

A la luz de los análisis realizados podemos señalar que la crisis ha puesto de manifiesto, una vez más, las limitaciones del modelo de integración social español.

Así, ha aumentado un 23,5% la tasa de población extranjera afectada por exclusión social severa, que en 2021 se sitúa en el 32,5%. Es decir, casi una de cada tres personas extranjeras se encuentra en situaciones de extrema dificultad. Esto es derivado de varios factores, pero, de nuevo, nos encontramos con un empeoramiento claro de la fra-

gilidad en la dimensión del empleo de la población extranjera que se relaciona también con la aparición de más dificultades en la dimensión del consumo. Ante esta realidad el recurso a las redes sociales parece mantenerse hoy todavía como una posibilidad ya que estas se mantienen mejor entre la población extranjera que entre la nacional.

La respuesta de nuestras políticas sociales en esta crisis ha sido radicalmente diferente que las anteriores. Los ERTE se han constituido como un elemento amortiguador fundamental. Sin embargo, sus efectos en términos de contención del desempleo han llegado menos a la población extranjera, que ha sufrido despidos en mayor medida que la nacional. A la hora de entender la afección del virus, se piensa frecuentemente en los empleos. Los datos evidencian de manera clara la mayor exposición de la población extranjera, que se emplea en buena medida en puestos a los que no se les han podido aplicar medidas vinculadas al teletrabajo. Sin embargo, las condiciones de la vivienda también se relacionan con esta cuestión.

A pesar de la articulación de medidas vinculadas al escudo social (suspensión de desahucios sin alternativa habitacional, prohibiciones del corte de luz etc.) sigue existiendo una brecha importante entre las personas nacionales y extranjeras en lo relacionado con las dificultades en las condiciones de las viviendas habituales, que les ha hecho más vulnerables al virus. Ello redunda en una mayor afección de la enfermedad en la población extranjera (10,7% frente al 7,9% de población española). Sin embargo, la juventud del conjunto de esta población se ha constituido como «una protección» en el desarrollo de COVID-19 grave, vinculado a hospitalizaciones. Las diferencias aparecen cuando ponemos el foco en las franjas de personas con edades más avanzadas . Sale a la luz entonces una mayor proporción de hospitalizaciones entre la población extranjera.

En este marco, se hace necesario entonces plantear una reflexión sobre las limitaciones del modelo de integración social español. Veníamos de un periodo en el que el proceso de integración proseguía, mostrando además indicadores positivos como el aumento del sentimiento de pertenencia o el progresivo acceso a la nacionalidad. Sin embargo, las personas extranjeras siempre han mostrado una situación de desventaja en términos de integración. Las progresivas crisis sufridas en los últimos años, han permitido hablar de trayectorias o logros positivos en determinados sectores, pero también han puesto de manifiesto cómo buena parte del colectivo desandaba parte del camino avanzado. Esto parece ser lo que ha pasado de nuevo en el contexto de la COVID-19.

8. Referencias bibliográficas

Fernández-Huertas, J. (2021): *Inmigración y políticas migratorias en España* (2021/10; Estudios sobre la economía española).

Fernández-Maíllo, G. (2019): *VIII Informe sobre desarrollo y exclusión social en España*. Fundación FOESSA.

Gunther. (2004): «Mujeres musulmanas en Granada: discursos sobre comunidad, exclusion de género y discriminación etnorreligiosa», *Migraciones Internacionales*, *2*(4), 5–33.

INE (2020): *Proyecciones de Población 2020-2070*.

Izquierdo Escribano, A. (2021): «No hay COVID entre los inmigrantes», *Mientras Tanto*, *204*.

Laparra, M. (2021): *La intensidad de una nueva crisis de empleo sin haber resuelto la anterior*. Fundación FOESSA.

Laparra, M., & Pérez-Eránsus, B. (2008): «La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación». En Renes, V. (Ed.), *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Fundación FOESSA.

Lorenzo Gilsanz, F. (2014): *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Fundación FOESSA.

Zugasti, N. (2014): «Cambios en la relación con la actividad laboral de la población extranjera en tiempos de crisis. Una lectura en términos de integración», *Documentación Social*, *170*, 161–190.

Capítulo 13

Políticas de protección social y de lucha contra la exclusión laboral y social durante la crisis de la COVID-19

Gregorio Rodríguez Cabrero; Ana Arriba González

1. Introducción

La COVID-19 ha supuesto un duro impacto en las condiciones de vida de una parte importante de la población de España, sobre todo en la que padece pobreza severa. Impacto en el empleo, en el acceso a servicios esenciales, en la protección social, así como en los problemas relacionados con el pago del alquiler o de la hipoteca de la vivienda. A diferencia de la crisis económica y financiera de 2008, la Unión Europea (UE) ha lanzado una decidida política de estímulo económico y fiscal para hacer frente al *shock* de la pandemia relajando las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aplicando políticas para mitigar su impacto en el empleo, en las empresas y en los trabajadores autónomos, así como permitiendo una mayor flexibilidad en la utilización de los fondos de cohesión **(1)**. Posteriormente, para afrontar la salida de la crisis la UE ha aprobado el programa Next Generation EU, apoyado en una inversión histórica como son los planes de reconstrucción, resiliencia y transformación (Vanhercke *et al.*, 2021) cuya aplicación se ha iniciado en el verano de 2021.

España, como la mayoría de los países de la UE, ha afrontado el impacto de la pandemia partiendo de un sistema de protección social que lastra problemas de baja intensidad protectora y limitada cobertura de ciertas situaciones de necesidad que requieren una adecuada confluencia de recursos y coordinación entre administraciones públicas (AAPP). Si en la aplicación de medidas de protección social la responsabilidad recae en exclusiva en la Administración General del Estado (AGE) y el sistema de Seguridad

(1) Con el apoyo de fondos anticrisis como los siguientes: Programa Temporal para mitigar los riesgos del desempleo (SURE); Instrumento de Asistente Urgente (ESI) para mitigar las consecuencias inmediatas de la pandemia y anticiparse a las necesidades de la recuperación económica. Posteriormente se aprueba el fondo Next Generation EU que incluye el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Social, en el caso de los servicios públicos de bienestar la responsabilidad recae en las comunidades y ciudades autónomas (CC. AA.), aunque parte de la financiación la aporte la AGE. La respuesta a la pandemia ha sido un reto del que participan, además del gobierno central y los gobiernos autonómicos y locales (CCLL), los actores sociales y económicos y las organizaciones de la sociedad civil, en particular el Tercer Sector de Acción Social (TSAS). La gravedad del impacto sanitario, social y económico de la pandemia ha supuesto el recurso casi sistemático del gobierno central a la utilización de medidas urgentes en base a Reales Decretos-ley (RDL), posteriormente convalidadas por el Congreso de los Diputados (CD). Las políticas anti-COVID-19 han exigido una amplia intervención pública contando con el soporte financiero de los fondos europeos, lo que se conoce como «escudo social y empresarial». Ello no ha impedido el desarrollo de una gobernanza progresivamente compartida con las CC. AA. en materias como sanidad (lucha contra la pandemia), educación (compatibilizar la enseñanza a distancia con el apoyo a colectivos vulnerables), servicios sociales y atención a la dependencia (atención a colectivos muy vulnerables, caso de las personas mayores y con discapacidad) y vivienda (medidas frente al desahucio y subvención del alquiler) y, sobre todo, una activa recuperación del diálogo social en materia de garantía del empleo y protección por desempleo de manera paralela a la aplicación de medidas de apoyo a la actividad y estabilidad de las empresas afectadas por la crisis sanitaria y económica. El diálogo civil **(2)** ha tenido un peso relativo, de baja visibilidad, a pesar de que el TSAS ha sido un claro protagonista en llegar a los grupos más vulnerables, aislados socialmente o en situación de soledad no deseada.

Analizar la protección social y otras medidas contra la exclusión social durante el período que discurre entre marzo de 2020 y septiembre de 2021 exige plantearse tres preguntas: en qué medida las políticas de protección social y de lucha contra la exclusión social han sido adecuadas para hacer frente a los problemas de la pandemia; si efectivamente la aplicación de las medidas han alcanzado a los colectivos en situación de necesidad o más afectados por la COVID-19; finalmente, si las políticas aplicadas suponen un giro en favor de acciones y programas de mayor efectividad contra la pobreza y la exclusión social. Aunque estas preguntas se responden en parte desde los diferentes análisis y enfoques que aparecen en el conjunto del Informe, el enfoque aquí adoptado es tanto institucional (destacar y valorar el papel de los actores políticos y sociales en la lucha contra la pandemia, es decir, valorar en qué medida la gober-

(2) El diálogo civil es el que tiene lugar entre el gobierno y el Tercer Sector, en particular, el Tercer Sector de Acción Social (TSAS). Dicho diálogo se canaliza a través de mesas conjuntas en el diseño e implementación de las diferentes estrategias de lucha contra la pobreza y la exclusión, tanto generales como las referentes a diferentes colectivos vulnerables.

nanza ha guiado el objetivo de adecuación de las medidas de protección social), como sociológico (si efectivamente han llegado a los colectivos en situación de necesidad, el alcance de las políticas). La obligada pregunta sobre el impacto de las políticas en la lucha contra la pobreza y la exclusión necesariamente tiene que esperar un tiempo para ser respondida con el rigor necesario.

Teniendo en cuenta este planteamiento general, en la primera sección se hace una descripción detallada de las principales políticas aplicadas entre los meses de marzo de 2020 y septiembre de 2021 Se consideran aquí las políticas de protección social del desempleo y de garantía del empleo, así como la garantía de rentas, particularmente la garantía de ingresos y manteniento mínimos. Las políticas sanitarias y de cuidados de larga duración, así como de acceso a la vivienda y adaptación del sistema educativo al impacto de la pandemia, son objeto de capítulos específicos en este informe. En la sección tercera se analiza la naturaleza de la gobernanza de la acción protectora y sus implicaciones para la implementación de las diferentes medidas. Después, se analiza la extensión de la cobertura protectora por motivo de la COVID-19, así como a nivel general, a partir de fuentes de información administrativa y de la Encuesta EINSFOESSA 2021. Finalmente, en la última sección se resumen las secciones precedentes y se señalan algunos de los retos del sistema de protección social en los años venideros.

2. Panorámica general de las políticas de protección social y contra la exclusión social

Las medidas para contener el impacto de la COVID-19 sobre la salud de la población y el sistema sanitario se basaron en la limitación de la circulación de personas, medidas de contención y cuarentena y la interrupción casi generalizada de la actividad económica durante las primeras semanas de la pandemia. Las actividades productivas que no eran esenciales y no podían realizarse en remoto (teletrabajo) se vieron paralizadas. Esto puso en riesgo las estructuras productivas de muchas empresas y el empleo de sus trabajadores.

Desde el mes de marzo del 2020 hasta octubre de 2021, apoyado en el diálogo social (como se puede ver en la sección 3), el Gobierno de España ha puesto en marcha programas ambiciosos para intentar paliar el enorme impacto social y económico que la pandemia tenía en la actividad productiva, tanto en el sostenimiento de las empresas como de las rentas de la población trabajadora por cuenta ajena y por cuenta propia. La protección de las rentas de la población potencialmente activa ha tenido en cuenta tan-

to a la población ocupada, asalariada y autónoma, como aquella población no ocupada, desempleada, con condiciones laborales inestables o alejada de los empleos formales, que no podía tampoco acceder a la búsqueda de empleo. Gran parte de las medidas, como los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) o las prestaciones por cese de actividad para población trabajadora autónoma, ya existían, pero también se han introducido medidas, aunque de menor intensidad y alcance, para la población que no estaba cubierta, como veremos a continuación (se puede consultar el desarrollo normativo general en el Anexo 1 y un detalle de las diferentes medidas en el Anexo 2).

2.1. Protección de la población trabajadora por cuenta ajena, trabajadores autónomos y empresas

Protección a las empresas y las personas trabajadoras por cuenta ajena

La figura del ERTE ha sido una herramienta fundamental en la protección del tejido productivo y de las rentas de los trabajadores asalariados. Siguiendo un modelo de flexibilidad interna, los ERTE permiten a las empresas ajustar los costes laborales por causas «económicas, técnicas, organizativas, de producción» relacionadas con la COVID-19 (ERTE-ETOP) o derivadas de fuerza mayor (como la declaración del estado de alarma que restringe o impide actividades o la aparición de un nuevo brote) (ERTE-FM). La figura no era nueva, ya que estaba regulada en el Estatuto de los Trabajadores (art. 47, actualizado por el Real Decreto Legislativo RDL 2/2015) pero en su aplicación durante la epidemia se relajaron los requisitos reduciendo el tiempo de tramitación (que pasa de 15 a 5-12 días, dependiendo del tipo de ERTE) y simplificando el procedimiento (el informe de inspección de trabajo es opcional) (RDL 8/2020).

Desde el principio, para salvaguardar el empleo, las empresas acogidas al ERTE han estado sujetas a compromisos: no pueden despedir o finalizar el contrato laboral y se interrumpe el cómputo de la duración de los contratos temporales (RDL 9/2020), están sujetas al mantenimiento del empleo (hasta seis meses después de la reanudación de la actividad) (RDL 8/2020) y no pueden realizar horas extraordinarias ni efectuar nuevas externalizaciones o contrataciones (RDL 24/2020). Asimismo, estas empresas no podrán repartir dividendos y están sujetas a transparencia fiscal (RDL 18/2020).

Para la protección social de las personas trabajadoras afectadas por un ERTE se establecen una serie de medidas extraordinarias basadas en el acceso desde el primer día

a prestaciones de desempleo con independencia de su periodo contributivo previo. Las cuantías de estas prestaciones son del 70% de la base reguladora correspondiente y no se reducen a partir del séptimo mes. Estas medidas incluyen a personas trabajadoras bajo todos los tipos de contrato (indefinido, temporal, a tiempo parcial, fijo-discontinuo y trabajo fijo repetido periódicamente). También incluyen a las personas trabajadoras socias de sociedades laborales y cooperativas.

Protección de las personas trabajadoras autónomas: prestaciones extraordinarias por cese de actividad

También se han introducido medidas de protección social de las personas trabajadoras autónomas que tenían que paralizar sus actividades o que sufrían graves pérdidas en sus ingresos debido a las medidas de contención y cuarentena. La prestación extraordinaria por cese de actividad (PECA) para personas afiliadas al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (RETA) o en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (RETM) se extendió relajando las condiciones de acceso excepcionales, duración limitada y modalidades que permitían la compatibilidad con la actividad.

La PECA, introducida en marzo de 2020 (RDL 8/2020), proporcionaba un ingreso a personas trabajadoras autónomas cuyas actividades hubieran quedado suspendidas o cuya facturación se hubiera reducido al menos el 75% con respecto al mes anterior. Los periodos de percepción de esta prestación extraordinaria se consideran como periodo cotizado y no se reducen de los periodos de contribución previa acumulados para un derecho de prestación en el futuro. La cuantía de la prestación extraordinaria era del 70% de la base reguladora (calculada como la media de los últimos seis meses) o, en el caso de contribución insuficiente, la base mínima de contribución. La prestación duraba hasta el último día del mes en el que finalizase el estado de alarma. Estas prestaciones son gestionadas por mutuas colaboradoras de la Seguridad Social.

Esta protección estuvo vigente hasta el 30 de junio de 2020. En ese momento se sustituyó por una serie de medidas de cuantías, condiciones de cotización y duración diversas sujetas a distintos requisitos de acceso y titularidad de las prestaciones (cotización previa, niveles de reducción de ingresos y rendimientos, compatibilidades o exoneración de cotización) que se han ido modificando para apoyar la incorporación a la actividad laboral conforme las medidas sanitarias se iban suavizando. Desde julio hasta septiembre de 2020 (RDL 24/2020) los perceptores de prestaciones pudieron solicitar una prestación ordinaria por cese de actividad (POCA) compatible con el tra-

bajo autónomo en el caso de un descenso en la facturación. En octubre 2020 (RDL 30/2020) se pusieron en marcha nuevas medidas de protección que tienen en cuenta las distintas situaciones en las que se pueden encontrar las personas trabajadoras autónomas según su relación con la actividad o recorridos contributivos: a) afectadas por una suspensión temporal de su actividad como consecuencia de la resolución de una autoridad competente; b) en situación activa con ingresos insuficientes con acceso a POCA; c) en situación activa con ingresos insuficientes sin posibilidad de acceder a una POCA; y d) personas trabajadoras autónomas de «temporada».

Estas medidas se han prorrogado y modulado en función de la situación económica con el objetivo siempre de garantizar la protección social de este colectivo, tal como puede verse con detalle en el Anexo 2.

Tratamiento del contagio, el aislamiento y restricción de movilidad por causa de la COVID-19. Incapacidad temporal (IT) asimilada a baja laboral por accidente de trabajo (ILT) por COVID-19

Las medidas de protección sanitaria han impedido a menudo a las personas trabajadoras acudir a su puesto de trabajo debido a aislamientos para evitar contagios o a restricciones de movilidad en sus municipios de residencia o trabajo. Cuando el teletrabajo no era posible, exclusivamente a efectos de la prestación económica de ILT de la Seguridad Social, estas situaciones se consideraron excepcionalmente como situación asimilada a baja laboral por accidente de trabajo, (RDL 6/2020; RDL 13/2020).

Esto supuso que, salvo para algunas personas trabajadoras en los centros sanitarios o sociosanitarios, los servicios sanitarios públicos tratan sus situaciones como ILT por contingencias comunes, pero están cubiertas económicamente como contingencias profesionales. Tratar la COVID-19 como una enfermedad laboral, en lugar de como una enfermedad común, representa una ventaja tanto para la empresa como para el trabajador, ya que la ILT es financiada por la Seguridad Social (u otra institución competente) desde el día siguiente de la baja: así, el empleador solo paga el salario completo del día en que se produce la baja, la persona trabajadora recibe el 75% de salario desde el día siguiente de la baja **(3)**.

(3) A diferencia de la enfermedad común, en la que la persona trabajadora no recibe prestación durante los tres primeros días, entre el 4.º y el 15.º es pagada por la empresa y desde el 16.º es pagado por la Seguridad Social (o institución competente). Entre los días 4.º y 20.º se recibe el 60% de la base reguladora y 75% desde el día 21.º.

2.2. Protección de la población desempleada y colectivos especiales

A pesar de este ambicioso despliegue, la protección de los ERTE y las prestaciones por cese de actividad no llegaba a muchos colectivos de personas en edad activa que quedaban fuera por circunstancias diversas. Una de ellas es el desempleo sin prestación o prestación agotada en circunstancias en las que la búsqueda de o la incorporación al empleo estaban muy restringidas. Otras están destinadas a apoyar sectores específicos —cultural, taurino o doméstico— que tienen dificultades para desarrollar su actividad habitual y para acceder a la protección de desempleo. En estos casos, no se ha optado por un esquema global de protección, sino que se han introducido medidas focalizadas de duración limitada que se pusieron en marcha en distintos momentos del año 2020. Estas medidas, cuyo detalle se encuentra en el Anexo 2, son las siguientes: a) Subsidio excepcional por fin de contrato temporal; b) Subsidio especial por desempleo para las personas que han agotado su prestación entre el 14 de marzo y el 30 de junio y que no tuvieran acceso a otras prestaciones de desempleo; c) Subsidio extraordinario para empleadas del hogar registradas en el Régimen especial de la Seguridad Social que hayan perdido sus trabajos o se hayan visto obligadas a suspenderlo temporalmente (o reducir el número de horas trabajadas) debido a las restricciones o al confinamiento y que carezcan de acceso a otro tipo de prestación; d) Acceso extraordinario a la prestación por desempleo de los artistas de espectáculos públicos; e) Acceso extraordinario a la prestación por desempleo de los profesionales taurinos; f) Subsidio excepcional de desempleo para personal técnico y auxiliar del sector de la cultura.

2.3. Protección de la población en situación de pobreza sin acceso a otras prestaciones. Garantía de rentas mínimas

A pesar de esta ampliación de los mecanismos de protección a la población trabajadora, aquellos sectores más alejados de la participación laboral formal y estable quedaron desprotegidos. La debilidad de los mecanismos de protección asistencial o no contributivo, cuyo último peldaño era el desigual, escaso y fragmentado conjunto de rentas mínimas autonómicas, limitaba la capacidad para hacer frente a la emergencia de los primeros meses de la pandemia. Rápidamente se hizo patente que los recursos existentes eran insuficientes. Por ello, junto con una serie de medidas para dar res-

puesta urgente a las necesidades de alimento, vivienda o suministros, se planteó la introducción de una prestación de mínimos con carácter de urgencia.

Ingreso Mínimo Vital

Ante la disyuntiva sobre si esta medida debía tener carácter provisional o estructural, el gobierno se orientó hacia la segunda al acelerar la puesta en marcha del Ingreso Mínimo Vital (IMV). El IMV formaba parte del Acuerdo de gobierno de coalición progresista firmado en diciembre de 2019, en donde se preveía comenzar por una mejora de la protección de la población infantil de familias vulnerables (mejorando las prestaciones familiares por hijo a cargo, PFHC) hasta llegar al final de legislatura a una garantía de renta para familias en situación de pobreza. La situación generada por la pandemia aceleró su elaboración entre marzo y mayo de 2020 como una renta mínima a escala nacional con un límite presupuestario de 3.000 millones de euros que, paradójicamente, da comienzo a una progresiva desaparición de la PFHC **(4)**.

En junio de 2020, el gobierno central introdujo el IMV como «derecho subjetivo» a una prestación económica no contributiva de la Seguridad Social (RDL 20/2020) para garantizar un nivel de renta a hogares, incluidos los unipersonales, en situación de vulnerabilidad económica. Aspira a ser el suelo común de protección compatible con las prestaciones de las CCAA. Se pretende al mismo tiempo garantizar el acceso a la mejora de oportunidades y el apoyo a trayectorias de inclusión social y laboral.

A pesar del contexto en el que ha surgido y las dificultades del primer año de su puesta en marcha (Calzada et al, 2021; Fundación FOESSA, 2021), el IMV puede traer un cambio significativo en la estructura de la protección asistencial destinada a hogares en situación de pobreza ya que pretende crear un suelo de protección común en el territorio del Estado **(5)**.

Las previsiones iniciales, basadas en simulaciones sobre datos fiscales, apuntaban a que la población que podría beneficiarse del IMV estaría en torno a 850.000 hogares.

(4) El hecho de que las cuantías de los complementos por miembros del hogar del IMV superan las cuantías de las PFHC justificaría esta desaparición. Sin embargo, aquellos hogares que en el futuro superen los umbrales del IMV, pero no los de PFHC, quedarían fuera de ambos mecanismos de protección.

(5) En breve comenzará en el Congreso de los Diputados el proceso de debate de las enmiendas presentadas por los partidos políticos al RDL 20/2020, que regulará por ley el IMV.

Sin embargo, en diciembre de 2020 cerca de 160.000 hogares habían recibido la prestación. La lenta incorporación de perceptores en el contexto de pandemia y el alto porcentaje de rechazos a pesar de la gran demanda inicial ha sido objeto de fuertes críticas por parte de los actores sociales, entidades no lucrativas o de los medios de comunicación. Desde el Gobierno se han ido introduciendo progresivas reformas para facilitar el acceso de la población destinataria. Las características de la prestación que ha funcionado hasta el momento actual se pueden consultar en el Anexo 2.

En la primera reforma del IMV, a finales de septiembre de 2020, se introdujeron modificaciones (RDL 28/20 y RDL 30/2020) para agilizar la tramitación y mejorar el acceso de perceptores. En estas disposiciones se modificaron algunos requisitos para acceder a la prestación, se mejoró la definición de la unidad de convivencia y se incluyeron nuevas formas de acreditar situaciones especiales. También se ampliaron plazos de percepción de la prestación y establecieron vías para mejorar el acceso de los perceptores de RMI. En la segunda reforma, en febrero de 2021 (RDL 3/2021), se aspiró a solventar los problemas de acceso de personas sin domicilio o con circunstancias particulares de empadronamiento y convivencia. Se introdujo en esta misma disposición la colaboración de los servicios sociales y las entidades del TSAS (un Registro de mediadores sociales) para la certificación de situaciones difícilmente documentables.

En octubre de 2021, de 1.322.904 expedientes de solicitud válidos, desde junio de 2020 se han aprobado 336.933. Muchos de los aspectos previstos en el RDL 20/2020 de mayo de 2020 están pendientes de su desarrollo: el descuento parcial de los ingresos laborales, los itinerarios de inclusión o la creación de las Comisiones de seguimiento y supervisión, por ejemplo.

Por último, respecto a los itinerarios de inclusión, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones acaba de regular mediante Real Decreto 938/2021, de 26 de octubre, la concesión directa de subvenciones en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) para entidades del Tercer Sector, comunidades autónomas y municipios para el desarrollo de itinerarios de inclusión y su evaluación.

Rentas mínimas de las comunidades autónomas: respuesta a las nuevas necesidades de la pandemia y al Ingreso Mínimo Vital

Desde el comienzo de la pandemia, las rentas mínimas de las CC. AA. (RMA) han debido enfrentarse al aumento de las necesidades no solo de los hogares que ya las percibían, sino de otros que no podían acceder a las prestaciones extraordinarias de des-

empleo, antes descritas. Todo ello en una situación de cierre al público de los servicios encargados de gestionar las solicitudes.

Durante los primeros meses de pandemia, algunas CC. AA. adaptaron sus medidas con modificaciones o adaptaciones que ampliasen su cobertura o el nivel de la prestación y facilitasen el acceso a sus rentas mínimas o a nuevas medidas de carácter excepcional. Así, hubo comunidades que organizaron la aprobación urgente de nuevas prestaciones, la prórroga de las ya existentes o eximieron del cumplimiento de los compromisos **(6)**, otras flexibilizaron requisitos de acceso para el acceso de nuevos beneficiarios **(7)** o implementaron una prestación complementaria de carácter temporal **(8)** o más permanente **(9)** (MDSA2030, 2021).

Por otro lado, la introducción del IMV ha supuesto un reto para las RMA. Las cuantías garantizadas por el IMV superan a las ofrecidas por la mayor parte de las rentas autonómicas, por lo que es previsible un desplazamiento de buena parte de los perceptores de RMA al nuevo programa estatal. Además, la falta de homogeneidad en los requisitos (edad o tiempo de residencia), las definiciones de unidad de convivencia, las cuantías según la estructura del hogar o las condicionalidades generan discontinuidad protectora entre ambas prestaciones. Sin embargo, a nuestro juicio, uno de los principales problemas de ajuste es el diferente horizonte temporal de la definición de insuficiencia de ingresos entre ambas prestaciones: mientras que en la mayor parte de las RMA tienen en cuenta los ingresos del hogar en el periodo inmediatamente anterior a la solicitud (algunas veces de varios meses), el IMV tiene en cuenta los ingresos del año fiscal anterior a la solicitud **(10)** (Aguilar y Arriba, 2021a).

Una pregunta importante de cara al futuro es el tipo de compatibilidad que se va a establecer con el IMV. Lo más probable es que las RMA se liberen de buena parte de sus perceptores y disminuya el gasto dedicado por los gobiernos autonómicos. La cuestión

(6) Este es el caso de Andalucía (Decreto-Ley 6/2020 de 30 de marzo), Extremadura (Decreto-Ley 5/2020 de 3 de abril) o Castilla-La Mancha (Resolución de 16/04/2020 de la Consejería de Bienestar Social).

(7) Baleares (Decreto-Ley 6/2020 de 1 de abril).

(8) Cantabria (Orden EPS/12/2020 de 30 de abril).

(9) Canarias (Decreto-Ley 20/2020 de 26 de noviembre).

(10) Como se ha apuntado, de forma excepcional y provisional se ha posibilitado el uso de los ingresos del año en curso en la demostración de vulnerabilidad económica hasta el 31 de diciembre de 2021. Parece que esta posibilidad no ha sido muy utilizada.

es saber qué caminos van a seguir las comunidades autónomas: abandonar sus programas autonómicos, dar cobertura a los colectivos excluidos del IMV o aumentar la intensidad protectora del IMV. Esta cuestión se trata con algo más de detalle en el Anexo 2.

3. La gobernanza de la protección social

El desarrollo del sistema de protección social para dar respuesta a la crisis económica, social y laboral que ha supuesto la COVID-19, se ha traducido en dos líneas de gobernanza no siempre coincidentes. Por una parte, el despliegue del diálogo social a lo largo de un año y medio de pandemia, en base a los acuerdos entre los agentes económicos y sindicales y el gobierno central. Prácticamente, todo el desarrollo normativo de protección social y del empleo, que con carácter de urgencia ha aprobado el gobierno, ha estado fundado con carácter previo en acuerdos sociales. Con ello se ha cumplido en gran medida el objetivo de adecuación a las necesidades de protección social, sobre todo en el nivel contributivo, también y progresivamente en el nivel no contributivo. La obligada convalidación de la normativa de urgencia por el Congreso de los Diputados ha exigido que los RDL hayan sido objeto de debate, limitado por la urgencia y condicionado por razones políticas a veces ajenas a la legislación de la protección social y del empleo. En conjunto, la legislación propuesta ha contado con un amplio apoyo.

Por otra parte, el papel del TSAS ha sido fundamental para hacer frente a los impactos sociales de la crisis en colaboración con las AAPP. Esto ha sido posible gracias a un Diálogo Civil *sui generis* que, si bien no se ha reflejado en acuerdos estratégicos, se ha traducido en medidas de colaboración permanente a lo largo de la crisis. Su papel ha sido esencial para la aprobación del IMV en mayo de 2020, además del concurso de los sindicatos a lo largo de los últimos cinco años. De ahí que la gobernanza del IMV requiera una mirada específica ya que este desarrollo protector es un hito en cuanto al desarrollo de una última red de protección social. El papel del TSAS en servicios sociales de alimentación, acompañamiento y apoyo personal ha sido complementario de los servicios sociales públicos y, en ocasiones, sustituyéndolos.

3.1. Diálogo social

El diálogo social ha sido el instrumento de apoyo por antonomasia para el desarrollo de las medidas de protección del empleo y de las personas trabajadores en paro, tanto

por cuenta ajena como autónomas, durante el período de la pandemia, aún no concluido. En el Anexo 1 se recoge el desarrollo normativo de la respuesta del gobierno a la problemática del empleo y del desempleo de trabajadores por cuenta ajena y autónomos y su correspondiente respaldo en acuerdos sociales, cuyo desarrollo pormenorizado se ha analizado en la sección 2.

Si bien el diálogo social cuenta ya con un sólido recorrido en España, iniciado en 1977, su desarrollo ha estado históricamente condicionado por las crisis económicas y su impacto en el empleo y por el tipo de gobierno, posteriormente también estimulado por la Comisión Europea para el conjunto de los países miembros. Sin embargo, hay un hilo conductor o línea permanente de desarrollo a lo largo del tiempo: la dificultad de los acuerdos en lo referente a las relaciones de trabajo (contratación laboral, condiciones de trabajo y niveles de la negociación colectiva) contrasta con la relativa facilidad de la firma de acuerdos en materia de protección social, sobre todo de protección social de la población en paro y del sistema público de pensiones. La protección social del empleo mediante medidas como los ERTE y otras fórmulas que hagan compatible el empleo y las crisis de las empresas por causas del cambio técnico, tienen también un importante recorrido. Por otra parte, en la construcción de los acuerdos sociales, el Estado, a través del Ministerio de Trabajo y Economía Social, juega un papel clave de mediación, sobre todo en materia de protección social del empleo, donde la capacidad de maniobra es mucho mayor que en el ámbito de las relaciones laborales en el seno de las empresas.

Durante la pandemia se han firmado seis acuerdos sociales dirigidos a la protección del empleo, mediante el ERTE, dos acuerdos en materia de protección de personas paradas por cuenta ajena y autónomas y un acuerdo novedoso sobre la regulación del trabajo a distancia, este último especialmente laborioso. El ERTE, por causa de fuerza mayor (debido al confinamiento y su impacto) y, posteriormente, por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción (ETOP), es el instrumento central para la protección del empleo y de la actividad de las empresas y del sector de la economía social y no lucrativa.

¿Cuáles son los costes y beneficios del diálogo social durante este período de pandemia? ¿Cuáles son sus limitaciones y posibilidades de desarrollo? Se pueden adelantar algunas respuestas tentativas a ambas preguntas. Sin duda alguna los beneficios del diálogo social han sido superiores a los costes, tanto a corto como a medio plazo. A corto plazo porque ha posibilitado crear un escudo laboral y empresarial a lo largo del último año y medio, protegiendo mejor a la población trabajadora, preservando el empleo y facilitando el ajuste de las empresas, apoyadas a su vez en una red económica de apoyo financiero y fiscal. A medio plazo el diálogo social no solo se anticipa a los retos de realidades como el teletrabajo (regulado por Ley 10/2021) y regula los derechos

laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de las plataformas digitales (los llamados *riders*) (RDL 9/2021), también crea una cultura de adaptación a los cambios sociotécnicos. Por su parte, los costes económicos y fiscales de los acuerdos son de corto plazo y están siendo recuperados en gran medida mediante el relanzamiento de la actividad económica.

Su desarrollo posterior está condicionado por la dificultad de lograr acuerdos sobre una reforma laboral que combine la flexibilidad en la organización del trabajo en un contexto de cambio socio-técnico con la lucha contra la precariedad laboral y la mejora de las condiciones de trabajo en los sectores económicos intensivos en fuerza de trabajo o, de otro modo, en acordar las bases de un modelo de relaciones laborales equilibrado y equitativo. La reducción de la precariedad laboral y la mejora de los ingresos del trabajo son condición básica para lograr avances en la lucha contra la exclusión social y ello supone que la mejora de la protección social esté interrelacionada con un sistema de relaciones laborales que garantice condiciones dignas de trabajo, sobre todo la mejora de la protección de los trabajadores en situación de pobreza y hogares sin ningún tipo de ingresos, tal como se analiza en los capítulos cuatro, cinco y siete de este informe.

3.2. ¿Cuál ha sido la naturaleza del diálogo civil durante la pandemia?

La construcción del diálogo civil es un objetivo estratégico del Tercer Sector (TS) en general y del TSAS en particular, integrado este último en la Plataforma del Tercer Sector (PTS). Desde el inicio de la pandemia en marzo de 2020 la PTS (Plataforma del Tercer Sector, 2020, a) creó un Comité de crisis desde el que seguir y evaluar la demanda social y las necesidades que la COVID-19 generaba en la sociedad española en base a un diagnóstico de la situación, con especial referencia a los colectivos vulnerables. Al mismo tiempo, la PTS destacó la necesidad de aplicar una serie de medidas de choque para reforzar el «escudo social», entre las cuales estaba la aprobación e inmediata aplicación de un sistema estatal de rentas mínimas que cerrara y reforzara el conjunto del sistema de protección social desde una lógica de ampliación de la cobertura de las situaciones de vulnerabilidad social. Además, la PTS propuso reforzar estrategias ya aprobadas como son la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 y la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024 (PTS, 2020, b). Con carácter inmediato la PTS reclamó la necesidad de que la actividad de este sector fuera reconocida como un servicio esencial para la sociedad y, por tanto, garantizarla mediante una financiación sostenible y en base a una gober-

nanza reforzada con un diálogo civil activo. Esta última demanda tiene como objetivo avanzar hacia una nueva gobernanza de las políticas públicas basada en un modelo de cooperación entre las AAPP y el TS que supere el modelo de subsidiariedad instrumental por otro basado en la complementariedad y la cooperación estable y en alianza estratégica. En expresión de la propia PTS: «Hay que generar una cultura de alianza pública-iniciativa social, donde el Tercer Sector sea un aliado natural que participe en los diagnósticos y propuestas de solución y se corresponsabilice en las líneas de gestión» (PTS, 2020, b). Una propuesta de gobernanza entre las AAPP y el TS que avance en medidas tales como: la creación de la Mesa de Diálogo Civil y la incorporación del TS a los Consejos económicos y sociales, estatal y autonómicos (PTS, 2020, c).

En la práctica, la participación del TS en la gobernanza de las políticas sociales anti-COVID-19 ha sido en gran medida instrumental, reforzada en parte con recursos públicos (RDL 33/2020), de cooperación subsidiaria, pero sin la presencia y relevancia institucional que tiene el diálogo civil. La pandemia ha puesto de manifiesto nuevamente que los avances logrados en gobernanza entre las AAPP y el TS son aún insuficientes en el contexto de un sistema mixto de bienestar como es el español.

3.3. La gobernanza del IMV como caso específico de gobernanza multinivel

El RDL 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital desarrolla un modelo de gobernanza cuya valoración debe ser considerada. Esta se estructura en cuatro niveles: de gestión, de estrategia contra la exclusión social, de seguimiento y evaluación y de consulta.

En el nivel de la gestión (Art.27) el IMV se desarrolla en base a la cooperación administrativa entre las diferentes administraciones centrales y territoriales con la Seguridad Social, bien directa o mediada por convenios y acuerdos de gestión. Particularmente, en la disposición adicional quinta se regula que las comunidades de régimen foral (País Vasco y Navarra) asumirán las funciones de gestión y servicios del INSS en su territorio. En septiembre de 2020 el INSS y Lanbide-Servicio Vasco de Empleo suscribieron un convenio para la gestión administrativa de la prestación del IMV **(11)** que funcionará

(11) Desde entonces, Lanbide se hace cargo del proceso salvo del reconocimiento del derecho a la prestación, de las actividades de control, revisión de los actos administrativos, declaración de la obliga-

hasta que se produzca la asunción de funciones y servicios correspondientes. En Navarra no se ha establecido aún una encomienda de gestión. En las comunidades autónomas de régimen común, el RDL 20/2020 (DA 4ª) ofrece la posibilidad de establecer convenios con CC. AA. que contemplen fórmulas de gestión de la prestación del IMV. Algunas de estas anunciaron su interés en asumir la gestión del programa, pero no se ha llevado a cabo avances en esa dirección **(12)**.

En el IMV también se prevén otras formas de colaboración para la gestión de la prestación. Así, el RDL permitió un canal optativo (hasta 30 de diciembre de 2020) para los gobiernos autonómicos para comunicar y transmitir información de los beneficiarios de RMI que cumpliesen los requisitos para percibir el IMV **(13)**. El inconveniente es que los datos recopilados por las comunidades autónomas no siempre recogen la información necesaria para la gestión del IMV.

Como ya hemos señalado, en enero de 2021 se ha introducido la posibilidad de que ayuntamientos y entidades del TS certifiquen el cumplimiento de requisitos para acceder al IMV sobre los que no existe certificación documental (o son difíciles de demostrar).

Dado que el objetivo del IMV es la inclusión social en su más amplio sentido, la gobernanza se amplía a la definición de estrategias dirigidas a su logro, lo que implica el desarrollo de un sistema de cooperación institucional (Art. 28) entre el Ministerio de Inclusión Seguridad Social y Migraciones (MISSM), otros departamentos ministeriales, las CC. AA. y entidades locales, el TSAS y las organizaciones empresariales y sindicales.

Por su parte, el seguimiento de la implementación del IMV (AGE, CC. AA. y entidades locales) (Art.30) y su evaluación (AIREF) (Art.28) constituyen la tercera dimensión de

---

ción de reintegro de las prestaciones indebidas, y ejercicio de la potestad sancionadora que corresponde al INSS.
Tras varios meses de esta negociación de la transferencia y discrepancias sobre su alcance, el pasado 29 de octubre de 2021 se ha alcanzado un acuerdo en transferencia de la gestión íntegra del IMV.

(12) La Generalitat interpuso un recurso de inconstitucionalidad (1140-2021) ante el TC en marzo de 2021 por considerar que este arreglo vulnera las competencias de gestión de la comunidad autónoma catalana. El TC desestimó en septiembre de 2021 el recurso presentado.

(13) En una comparecencia en el Congreso el ministro de Inclusión, Seguridad Social e Inmigración en octubre 2020 indicó que cinco comunidades autónomas estaban participando: públicamente lo admitieron Asturias, Canarias, Navarra y Murcia, pero se desconoce cuántas se han incorporado posteriormente. Congreso de los Diputados, Comisión de Empleo, Inclusión, Seguridad Social y Migración, octubre 2020. https://bit.ly/2UOKycl.

la gobernanza. Esta se cierra con un Consejo consultivo del IMV en el que participan los agentes del diálogo social y del diálogo civil. De manera adicional la gobernanza se amplía a las empresas y entidades que colaboren en la participación social (disposición adicional primera).

Esta estructura de cooperación para la gestión, seguimiento y valoración del IMV permite afirmar que estamos ante un modelo de gobernanza omnicomprensiva. La pregunta es cómo ha funcionado en el período de algo más de un año en que se ha aplicado el IMV, es decir, cuáles son sus déficits institucionales, cuál ha sido el papel de los servicios sociales y el TSAS en su desarrollo, cuáles han sido los avances en la llamada «capilaridad institucional» para llegar a todos los potenciales demandantes de la prestación, cómo se ha interrelacionado el IMV con las RMI de las CC. AA. Y a la luz de esta valoración, qué puede hacerse por todos sus actores y órganos de gestión, seguimiento y participación para desarrollar una gobernanza robusta y eficaz y cómo hacer visible socialmente un instrumento de protección social tan largamente esperado por las organizaciones sociales y expertos en exclusión social, además de por la propia Comisión Europea a través de sus recomendaciones anuales sobre los recientes Planes nacionales de reformas. Será necesario dar respuesta a estos interrogantes en el próximo año con el fin de perfeccionar la gobernanza del IMV.

3.4. El debate parlamentario sobre las medidas de protección social y apoyo a las empresas

Los RDL sobre protección social han tenido que ser convalidados en el Congreso de los Diputados para ser efectivos y, a continuación, se ha tomado la decisión de si se tramitan o no con carácter de urgencia. Del análisis de los RDL referidos a una selección de las medidas más importantes sobre protección social en 2020 (RLD 8, 9, 18, 24, 28, 30 y 32) y 2021 (11 y 18) cabe hacer dos preguntas: ¿han contado con el apoyo mayoritario de los partidos políticos? ¿Cuáles han sido los ejes centrales del debate en los plenos?

Del análisis de los debates parlamentarios en los plenos del Congreso de los Diputados se deduce que el apoyo a las medidas de protección social, aprobadas previamente dentro del diálogo social, por parte de los partidos del arco parlamentario, ha sido mayoritaria, aunque las razones para su apoyo varíen en función de la posición ideológica, entreverando, cuando no sustituyendo, el debate sobre las medidas de protección social con temáticas ajenas a las mismas, tal como evidencia el Diario de sesiones. En

el Anexo 3 reflejamos dichas votaciones en la que se constata ese apoyo mayoritario, casi masivo, cuya razón no es otra que la situación excepcional en que trabajadores y empresas vivieron en España durante los primeros meses de la pandemia. Todos los RDL no solo contemplan la protección social de los trabajadores por cuenta ajena y autónomos, sino también la protección de las empresas. Esta doble demanda no podía sino concitar un amplísimo apoyo.

Ello no obsta para que en el debate parlamentario los partidos políticos hayan enfatizado, según su posición ideológica, la superior importancia de los trabajadores y/o de las empresas, las reticencias ante la actividad imperativa normativa del gobierno por razones de urgencia, el énfasis de la oposición de que la mejora de la protección social no puede ser la antesala de una reforma laboral profunda que cuestione la aprobada en 2012 o que iniciativas como el IMV puedan ser una vía protectora que cuestione la responsabilidad individual de los ciudadanos. El debate en este último caso (IMV) evidencia las pulsiones ideológicas que provoca medidas de este calado donde se enfrentan posiciones en pro del desarrollo de los derechos sociales y aquellas que desconfían profundamente de los mismos o, de otro modo, entre las que enfatizan en la importancia de la cohesión social construida a través de sistemas de protección social eficaces y aquellas que tiende a reducir el bienestar al logro individual.

4. El alcance y cobertura de las medidas de protección social

A finales del año 2021 no podemos realizar valoraciones sobre el impacto que todas estas medidas de protección de rentas han tenido en las desigualdad y pobreza de la población trabajadora. La pandemia de COVID-19 no ha finalizado aún, como tampoco se ha puesto fin a las medidas de protección social y del empleo. Se requiere, además, cierto tiempo para poder visibilizar algunos de sus efectos a medio y largo plazo. Por ello, nos acercaremos a los datos de cobertura de las medidas para poder apreciar su alcance.

En la tabla 1 se puede apreciar la cobertura de las medidas destinadas a la población trabajadora durante los primeros meses de la pandemia: prestaciones ERTE-COVID-19 y prestaciones extraordinarias por cese de actividad. En abril de 2020, el número de afiliados con prestación contributiva ERTE-COVID-19 fue de 3.576.192 (aproximadamente 23,5% de la media de personas asalariadas afiliadas a la Seguridad Social ese mes). A partir del mes de mayo 2020 la población asalariada protegida fue disminuyen-

do paulatinamente: en diciembre de 2020, 702.808 personas asalariadas se encontraban en ERTE COVID-19 y en octubre de 2021, 190.718 prestación (apenas 1,1% de la población afiliada).

La evolución de la cobertura de los trabajadores autónomos fue distinta. En abril de 2020, 1.154.195 personas recibieron la prestación extraordinaria por cese de actividad,

TABLA 1. Prestaciones ERTE COVID-19 y prestaciones extraordinarias por cese de actividad (marzo 2020-octubre 2021)

	Personas trabajadoras asalariadas			Personas trabajadoras por cuenta propia
	ERTE anterior a RDL 30/2020	ERTE RDL 30/2020 y posteriores (impedimento, limitación, CNAE anexo, cadena de valor)	Total ERTE	Personas beneficiarias de la prestación extraordinaria por cese de actividad
Marzo 2020	3.108.554	0	3.108.554	---
Abril 2020	3.576.192	0	3.576.192	1.154.195
Mayo 2020	2.605.023	0	2.605.023	1.412.605
Junio 2020	1.450.243	0	1.450.243	1.466.123
Julio 2020	868.509	0	868.509	140.500
Agosto 2020	768.615	0	768.615	148.067
Septiembre 2020	706.107	0	706.107	151.442
Octubre 2020	336.793	391.528	728.321	256.809
Noviembre 2020	331.335	519.615	850.950	355.364
Diciembre 2020	254.628	448.180	702.808	349.342
Enero 2021	265.417	662.628	928.045	314.884
Febrero 2021	245.026	613.759	858.785	511.331
Marzo 2021	208.933	465.433	674.366	469.320
Abril 2021	198.253	438.499	636.752	453.801
Mayo 2021	161.005	330.978	491.983	442.448
Junio 2021	138.135	249.596	387.731	234.160
Julio 2021	101.884	190.838	292.722	217.998
Agosto 2021	99.669	163.654	263.323	226.226
Septiembre 2021	87.625	151.605	239.230	225.970
Octubre 2021	73.134	116.584	190.718	97.466

Fuente: Seguridad Social: Estadísticas afiliados en ERTE vinculados al COVID-19 (https://bit.ly/3mzNt7Z) y notas de prensa de la Seguridad Social (https://bit.ly/379yrhg).

pero el máximo se produjo en junio de 2020 con 1.466.123 de personas beneficiarias (45,1% de la media de las registradas ese mismo mes). El final de las medidas extraordinarias en junio de 2020 redujo drásticamente el volumen de personas perceptoras (140.500 en julio 2020, 4,3% de las personas trabajadoras autónomas registradas). La introducción de nuevas medidas produjo un nuevo crecimiento del número de prestaciones extraordinarias: desde 256.809 en octubre de 2020 (7,8% de la afiliación) hasta 511.331 en febrero desde 2021 (15,6% de la afiliación) momento desde el que ha ido descendiendo las 97.466 de octubre de 2021 (2,9% de la afiliación).

Como señalábamos en la sección 2, el acceso a prestaciones para personas trabajadoras de colectivos vulnerables y beneficiarias de subsidios especiales de desempleo que carecían de acceso a otro tipo de protección se ha basado en figuras introducidas en distintos momentos del tiempo, focalizadas y limitadas temporalmente. La prestación con mayor cobertura ha sido el «subsidio especial» para las personas que habían agotado su prestación entre el 14 de marzo y el 30 de junio, que entre diciembre de 2020 y junio de 2021 fue recibida por 94.027 personas (el máximo número de perceptores se alcanzó en enero de 2021 cuando fue percibida por 77.292 personas). El subsidio para personas trabajadoras de hogar fue percibido por 44.569 personas y el subsidio por finalización de contrato temporal por 7.992 personas. En cuanto a las medidas dirigidas a apoyar a las personas trabajadoras del sector cultural han tenido también un alcance limitado: hasta junio de 2021, el acceso a prestaciones por desempleo de artistas fue percibido por 3.640 personas, el de profesionales taurinos por 286 personas y el subsidio para personal auxiliar de la cultura por 214 personas (en febrero fue percibido por 88 personas, el máximo mensual).

Muchas son las preguntas que se plantean en cuanto a lo que ha ocurrido durante la pandemia en la cobertura proporcionada por los dos principales mecanismos de la última red de protección. El nuevo IMV se sitúa, tanto por sus requisitos como por su nivel prestacional, en el espacio ocupado por las rentas mínimas autonómicas, por lo que no es descartable que esto se pueda traducir en un desplazamiento de los hogares perceptores de uno a otro esquema. Por otra parte, hemos visto que algunas comunidades autónomas introdujeron modificaciones con el objeto de mantener o aumentar su cobertura en un contexto de cierre de los servicios públicos.

Comenzamos haciendo una advertencia sobre la insuficiencia de datos para dar responder a estas preguntas. Los datos de las RMA son el 'total de perceptores a lo largo del año', información contenida en el Informe anual que elabora la Dirección General de Diversidad Familiar (MDSA2030, 2021), que recoge una información anual poco homogénea. Los datos del IMV recogen las prestaciones aprobadas desde junio de 2020

TABLA 2. Número de prestaciones de rentas mínimas de las comunidades autónomas e ingreso mínimo de inserción

	Rentas mínimas de las comunidades autónomas		Ingreso Mínimo Vital	
	2019	2020	Diciembre 2020	Septiembre 2021
Andalucía	22.318	33.721	53.523	99.415
Aragón	9.401	8.574	4.550	8.605
Asturias	21.947	21.326	4.621	9.310
Baleares	10.449	9.478	1.656	4.220
Canarias	9.973	10.683	6.916	17.079
Cantabria	7.052	6.973	1.808	3.756
Castilla y León	13.069	11.526	8.353	15.685
Castilla-La Mancha	4.132	2.752	6.173	11.266
Cataluña	32.166	92.415	11.244	28.285
C. Valenciana	24.108	33.264	20.712	39.702
Extremadura	7.991	7.414	5.562	9.850
Galicia	13.600	13.317	9.233	16.478
Madrid	28.643	24.415	14.417	33.369
Murcia	6.355	5.848	6.370	11.314
Navarra	15.712	16.637	1.414	5.943
País Vasco	66.508	67.529	-	16.817
Rioja	3.070	3.031	1.039	2.418
Ceuta	179	94	988	1.633
Melilla	510	292	879	1.788
Total	**297.183**	**369.289**	**159.458**	**336.933**

Fuente: MDSA2030 (2021) y Notas de prensa del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, https://bit.ly/3wcCFzO.

que se proporcionan en notas de prensa del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones **(14)**.

Podemos observar el aumento del número de prestaciones de RMA en 2020 que alcanzó los 369.289 hogares. Cuando se analiza lo sucedido por CC. AA. es visible que este aumento de 72.106 hogares se concentra solo en algunas. En concreto en Andalucía, Comunidad Valenciana y muy particularmente en Cataluña que ha incorporado al

(14) Para una descripción más detallada de los problemas de las fuentes de datos administrativas sobre estas prestaciones véase Aguilar y Arriba, 2021b.

cómputo de rentas mínimas los complementos de pensiones, rompiendo la serie que se mantenía hasta el momento. En otras CC. AA. se observan subidas más modestas en el número de prestaciones (Canarias, Navarra y País Vasco). En el resto, el número de prestaciones se mantiene o desciende. Estos descensos son más significativos en Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid, Ceuta y Melilla. Resulta difícil saber si estos descensos se deben al trasvase de perceptores de una a otra prestación, a problemas de gestión durante la pandemia o a cambios en la correspondiente prestación autonómica.

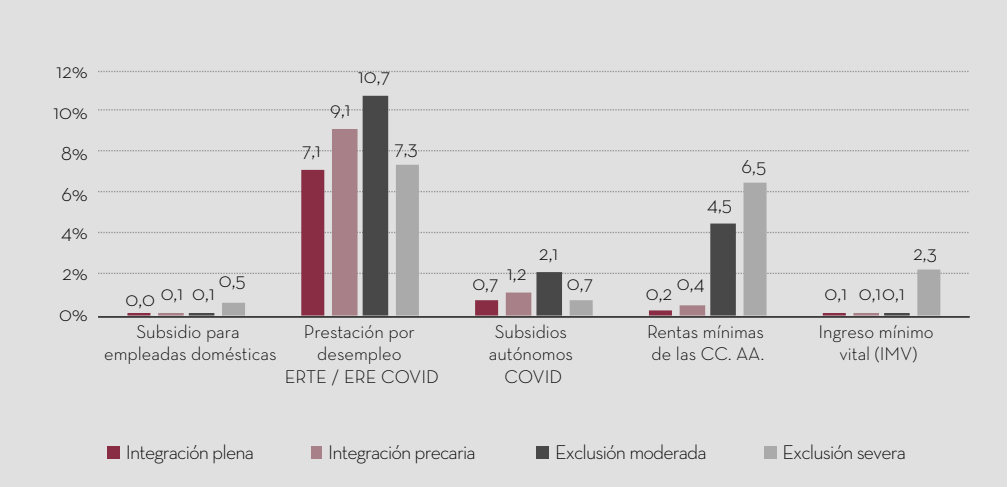
En diciembre de 2020, el IMV alcanzaba a 159.458 hogares, una cifra inferior a la cifra anual de RMA, aunque en algunas comunidades era superior a las de la renta mínima autonómica (Andalucía, Castilla-La Mancha, Murcia, Ceuta o Melilla). Las cifras sobre IMV muestran aumentos en el número de tramitaciones aprobadas: 336.933 hasta septiembre de 2021 (la nómina de este mes alcanzó 315.913 prestaciones).

Los datos sobre cobertura muestran una imagen desigual del alcance de las medidas. Mientras que las medidas protectoras han cubierto ampliamente a la población trabajadora, tanto asalariada como autónoma, las medidas destinadas a la población con participación laboral precaria y débil han tenido menor ambición. Así, la extensión de las medidas protectoras destinadas a la población ocupada, tanto asalariada como autónoma, superó entre los meses de abril y junio de 2020 los cinco millones de personas trabajadoras cubiertas. Por el contrario, las medidas destinadas a la población con participación laboral precaria y débil prácticamente han superado las 150 mil prestaciones de baja intensidad protectora y de duración limitada (CC. OO., 2021). En cuanto a la garantía asistencial de ingresos mínimos, el IMV está teniendo dificultades para alcanzar su objetivo de cobertura poblacional (cerca de las 159.458 prestaciones en diciembre de 2020) y solo recientemente está alcanzando las cifras de las rentas mínimas autonómicas del año 2020 (369.289 prestaciones), a pesar de que es pronto aún para hacer valoraciones.

Una imagen similar se puede extraer de los datos de la Encuesta EINSFOESSA 2021 (véase gráfico 1) sobre los hogares que han recibido algún tipo de prestación durante el año 2020. Teniendo en cuenta únicamente las nuevas medidas protectoras, alrededor del 8,2% de los hogares habrían recibido una prestación de desempleo ERTE COVID-19 y un 1,3% prestaciones destinadas a personas trabajadoras autónomas, en mayor medida aquellos en situación de 'integración precaria' o 'integración moderada **(15)**. El subsidio extraordinario trabajadoras del Régimen especial de trabajadoras domésticas apenas

(15) Los resultados de la encuesta no tienen que coincidir con la información administrativa. Una de las razones es la dificultad por parte de muchos entrevistados en diferenciar adecuadamente las prestaciones. En el caso de los trabajadores autónomos la encuesta pregunta por «subsidios para traba-

GRÁFICO 1. Nuevas medidas COVID-19 y situación de exclusión de los hogares. Porcentajes de prestaciones sobre hogares según intervalos de exclusión (año 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

alcanza a un 0,1% de los hogares, fundamentalmente hogares en situación de «exclusión severa» **(16)**. Las RMA alcanzarían a un 1,4% de los hogares y el nuevo IMV a un 0,3%, concentrados ambos en los hogares en situación de «exclusión severa».

En el momento de realización de la encuesta (primer trimestre de 2021), alrededor de un 24,1% de los hogares habían recibido información sobre la prestación del IMV, un 7,5% lo habrían solicitado y alrededor del 1% lo estaría percibiendo. Entre la población en situación de exclusión severa estas cifras son más elevadas: un 56,4% tenían información, un 35% lo habría solicitado y 6,3% lo estaría percibiendo.

Finalmente, el coste de las medidas, sin considerar el gasto en vivienda, es de 3,58% del PIB de 2019. Parte de dicho gasto ha sido financiado con cargo a los fondos europeos creados para hacer frente a la pandemia; otra parte recurriendo a la flexibilidad del endeudamiento a corto plazo permitido por la Comisión Europea (CE).

jadores autónomos» sin precisar que la misma se refiere a la «prestación extraordinaria por cese de actividad» cuya información de cobertura se recoge en la tabla 1.

(16) No es posible determinar el alcance de los subsidios de desempleados o los accesos para colectivos especiales debido a que no aparecen registrados como tal en la encuesta.

5. Conclusiones y retos de las políticas de protección social

Existe un amplísimo acuerdo entre expertos, responsables institucionales y, en general, los ciudadanos en que un sistema de protección social es determinante para el bienestar de la sociedad, para el crecimiento económico y para facilitar las transiciones sociotécnicas. La experiencia social y económica del impacto de la COVID-19 en el espacio social europeo así lo pone de manifiesto, con variaciones entre países. La respuesta europea frente a las consecuencias sanitarias, sociales y económicas de la pandemia ha sido muy diferente de las políticas de ajuste aplicadas por la CE entre 2010 y 2013 que acrecentaron la desigualdad y la pobreza en la periferia europea durante la primera parte de la década pasada. Una respuesta que sirve de marco de acción de las políticas públicas aplicadas en España, a la vez que una enseñanza de futuro. Como señalamos en la introducción, la CE ha relajado la aplicación de las reglas fiscales y financieras del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, ha aplicado cortafuegos para hacer frente al desempleo sobrevenido (programa SURE) y las necesidades financieras de las economías (*Emergency Support-Investment*), así como facilitado un uso flexible de los fondos de la UE).

Como respuesta de futuro al impacto de la pandemia la CE ha lanzado dos iniciativas en 2021, complementarias entre sí. La primera es el New Generation Plan para la recuperación sostenible de las economías europeas. La segunda es el Plan de Acción para el desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS). Dentro de este segundo plan la protección social encuentra un espacio central, ampliada al acceso a servicios esenciales (Baptista y Marlier, 2020). La lógica del PEDS es seguir ampliando y perfeccionado la protección social de los ciudadanos de la UE, en particular la de los colectivos especialmente vulnerables (niños y niñas en situación de pobreza, personas con discapacidad, personas sin hogar, personas y hogares que carecen de ingresos suficientes y personas en situación de dependencia funcional). El diálogo social y civil son dos instrumentos, junto a una mayor inversión social, necesarios para continuar el proceso de mejora de las condiciones de vida del conjunto de las sociedades europeas y, sobre todo, de los grupos vulnerables, asegurando una renta suficiente y el acceso a los servicios públicos que son necesarios para el bienestar, ejes del modelo social europeo.

En este contexto europeo hay que comprender cómo España ha aplicado las políticas de protección social y cuáles han sido sus primeros impactos, a que haremos referencia a continuación. Como cuestión previa es necesario hacer referencia a los

problemas de información necesaria para una valoración de las políticas. Estos son de dos tipos: unos son los referentes a la cadencia o publicación de los datos que, en general, dependen de cada fuente de información, otros son los referentes a la suficiencia de la información e, incluso, a su calidad. Una valoración de la eficacia de las políticas sigue necesitando de fuentes de información solventes y una práctica institucional de evaluación de las políticas públicas, que lentamente se está desplegando.

La COVID-19 ha tenido un gran impacto en España, sobre todo entre marzo de 2020 y marzo de 2021, momento este último en el que se acelera la vacunación de la población española. Las medidas de protección social y de las empresas frente al impacto de la pandemia han sido amplias y ambiciosas en las dos primeras olas de la pandemia. Tal como afirma el CES (2021) la protección social ha sido «determinante para mantener la protección social» a pesar de que, como señala esta misma institución, la eficacia de la protección social en 2019 a la «hora de atenuar el riesgo de pobreza era una de las más reducidas entre los países de la UE, del mismo modo que el gasto social». A pesar de la intervención ampliada del sector público, con un gasto estimado en 2020 del 3,58% del PIB (el 80% en protección social y exoneración de cotizaciones a la Seguridad Social de empresas y autónomos), no es posible, señala el CES, «cifrar la eficacia del impacto del enorme esfuerzo en protección social desplegado en términos de prevención o reducción del riesgo de pobreza».

La «adecuación» de las medidas a la gravedad del impacto de la COVID-19, garantizada por el diálogo social, y en menor medida por el diálogo civil, puede considerarse un hecho positivo. El «alcance» o cobertura de dichas medidas revela que sigue existiendo un desequilibrio entre la protección social de la población laboral estable y aquella que es precaria o en situación de exclusión social. El IMV supone un notable avance social para corregir el desequilibrio. La pregunta sobre la «eficacia» de las medidas y, sobre todo, el impacto final de las mismas, precisa de información suficiente y tiempo de acción protectora para su correcta valoración. La protección social es una herramienta fundamental, pero lo es en relación casi siempre con la posición en el mercado de trabajo.

En términos de gobernanza los resultados del diálogo social han sido positivos y es necesario que se consoliden y amplíen desde la protección social a la esfera de las condiciones de trabajo y de la negociación colectiva en un contexto de profundo cambio sociotécnico. Sigue aun siendo débil y de baja visibilidad social el diálogo civil, a pesar del extenso e intenso papel desplegado por el TSAS en la lucha contra los efectos de la pandemia en los colectivos más vulnerables.

Una de las conclusiones que cabe destacar del análisis de la protección social frente al impacto de la COVID-19 es que le extensión e intensidad protectora no puede ser la vuelta a la «normalidad» previa. La protección social desplegada durante la pandemia no solo permite perfeccionar la protección social en situaciones de crisis, sino que también exige mejorar la protección social de los colectivos más vulnerables de manera integral. El IMV es el ejemplo paradigmático de lo que puede hacerse en el ámbito de la protección social para luchar contra la pobreza. En el mismo sentido cabe destacar la iniciativa de Garantía Infantil Europea que España materializará en un Plan Nacional de Acción que enviará a la Comisión Europea en marzo de 2022 (UNICEF, 2021), así como otras estrategias sectoriales (discapacidad y personas sin hogar) que se desplegarán a lo largo de la presente década. Políticas que forman parte de la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023. Las lecciones extraídas de las políticas sociales aplicadas frente a los efectos de la pandemia en la UE (Baptista *et al.*, 2021; Bèland *et al.*, 2021; Vanhercke, 2021) señalan con argumentos parecidos que la pandemia es una oportunidad para reforzar los sistemas de protección social, particularmente las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, ampliando la acción protectora a la garantía del acceso a los servicios fundamentales, como son la energía, el agua y el transporte (Baptista y Marlier, 2020). Volver a la anterior normalidad protectora en el caso de España supone seguir anclados en un sistema de baja eficacia en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Aplicar el Pilar Europeo de Derechos Sociales es el objetivo por excelencia de la agenda política europea y, por tanto, de España que en gran medida está recogido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de 2021.

6. Referencias bibliográficas

Aguilar, M. y Arriba, A, (2021a): «El ingreso mínimo vital, ¿qué será de mayor?», *Gaceta Sindical. Reflexión y debate* (en prensa).

Aguilar, M. y Arriba, A. (27 octubre 2021b): «El IMV i les rendes mínimes, un any després». *Llei d'Engel*: https://bit.ly/3bFtaj6.

Baptista, I., Marlier, E., Spasova, S., Peña-Casas, R., Fronteddu, B., Ghailani, D., Sabato, S. y Regazzoni, P. (2021), *Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis. An analysis of policies in 35 countries, European Social Policy Network* (ESPN), Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Baptista, I. y Marlier, E. (2020), *Access to essential services for people on low incomes in Europe. A study of national policies, European Social Protection Network* (ESPN), Brussels: European Commission.

Béland, D., Cantillon, B., Hick, R. y Moreira, A. (2021): *Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 crisis. Social Policy Administration*, Vol 55, pp. 249-260.

Calzada, I. *et al.* (2021), *Los servicios sociales ante la pandemia: estabilidad, 5º informe Monitor de impacto de la COVID-19*. Madrid: INAP.

Comisión Europea (2021): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales {SWD(2021) 46 final.4.3.2021.

Comisiones Obreras (2021): *Informe Mercado de trabajo y protección por desempleo Primer semestre 2021, La protección por desempleo frente a la COVID-19*, Madrid: Secretaría de Políticas Públicas y Protección Social. Octubre 2021

Consejo Económico y Social (2021): *Memoria sobre la situación socioeconómiuca y laboral. España 2020*. Madrid, CES.

Fundación FOESSA (2021): *Análisis y perspectivas 2021. Sociedad expulsada y derecho a ingresos*. Cáritas Española y Fundación FOESSA.

Gobierno de España (2021): Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, 16 de junio de 2021.

Gobierno de España (2019), Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Eclusión Social 2019-2023.

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, (2021) Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2020. Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales: https://bit.ly/3by9lu3.

Plataforma del Tercer Sector (2021, a): *Diagnóstico de situación del Tercer Sector ante la crisis generada por el COVID-19*. Madrid, PTS.

Plataforma del Tercer Sector (2021, b): *Propuestas de la Plataforma del Tercer Sector (PTS) en materia social en relación con el impacto de la pandemia del coronavirus*. Madrid, PTS.

Plataforma del Tercer Sector (2021, c): *Caminando hacia una nueva gobernanza de las políticas sociales. Un nuevo marco de cooperación entre las Administraciones Públicas y las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social*. Madrid: PTS.

Rodríguez Cabrero, G., Montserrat Codorniu, J, Marbán Gallego, V., Arriba González de Durana, A., Moreno Fuentes, J. (2021): *ESPN Thematic Report: Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis Spain*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

UGT (2020): *El ingreso mínimo vital como respuesta a una pobreza estructural*. Madrid: Servicio de Estudios de la Confederación, 19.6.2020, n.º 9.

UGT (2020): Última normativa laboral respecto al COVID-19: prórroga de los expedientes de regulación temporal de empleo hasta el 30/09/2020 análisis del II ASDE y Real Decreto-Ley 24/2020. Madrid: Servicio de Estudios de la Confederación, 29.6.2020, n.º 20.

UGT (2020): Análisis del III ASDE y Real Decreto-Ley 30/2020. Madrid: Servicio de Estudios de la Confederación, 5.10.2020, n.º 24.

UGT (2021): Análisis del IV ASDE y Real Decreto-Ley 2/201. Madrid: Servicio de Estudios de la Confederación, 29.1.2021, n.º 25.

UGT (2021): Análisis del V ASDE y Real Decreto-Ley 11/2021. Madrid: Servicio de Estudios de la Confederación, 2.6.2021, n.º 32.

UGT (2021): Análisis del VI ASDE y Real Decreto-Ley 18/2021. Madrid: Servicio de Estudios de la Confedereción, 13.10.2021, n.º 33.

UNICEF-ECARO (2021): Bases para el Plan de Acción de la Garantía Infantil Europea en España, UNICEF-Europa-Comisión Europea. Madrid: UNICEF.

Vanhercke B., Spasova S. and Fronteddu B. (eds.) (2021): *Social policy in the European Union: state of play 2020. Facing the pandemic*. Brussels: European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE).

Anexos - Capítulo 13

Políticas de protección social y de lucha contra la exclusión laboral y social durante la crisis de la COVID-19

ANEXO 1

Normativa sobre políticas anti-COVID-19 de protección social, económica y sanitaria (reales decretos-leyes)

Real Decreto-Ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19

Real Decreto-Ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19.

Real Decreto-Ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19.

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.

Real Decreto-Ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género.

Real Decreto-Ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario.

Real Decreto-Ley 14/2020, de 14 de abril, por el que se extiende el plazo para la presentación e ingreso de determinadas declaraciones y autoliquidaciones tributarias.

Real Decreto-Ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo.

Real Decreto-Ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019.

Real Decreto-Ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo.

Real Decreto-Ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19.

Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

Real Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Real Decreto-Ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento.

Real Decreto-Ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica. se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento.

Real Decreto-Ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial.

Real Decreto-Ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo.

Real Decreto-Ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda.

Real Decreto-Ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales.

Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia.

Real Decreto-Ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

Real Decreto-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.

Real Decreto-Ley 31/2020, de 29 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la educación no universitaria.

Real Decreto-Ley 32/2020, de 3 de noviembre, por el que se aprueban medidas sociales complementarias para la protección por desempleo y de apoyo al sector cultural.

Real Decreto-Ley 33/2020, de 3 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo a entidades del Tercer Sector de Acción Social de ámbito estatal.

Real Decreto-Ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia tributaria.

Real Decreto-Ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica

Real Decreto-Ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo.

Real Decreto-Ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico.

Real Decreto-Ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19.

Real Decreto-Ley 6/2021, de 20 de abril, por el que se adoptan medidas complementarias de apoyo a empresas y autónomos afectados por la pandemia de COVID-19.

Real Decreto-Ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

Real Decreto-Ley 9/2021, de 11 de mayo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales.

Real Decreto-Ley 11/2021, de 27 de mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos.

Real Decreto-Ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo.

ANEXO 2

Desarrollo de las principales medidas de protección social aplicadas entre marzo de 2020 y octubre de 2021

1.Protección a las empresas y las personas trabajadoras por cuenta ajena

La autorización de ERTE, tanto ETOP como FM, ha permitido a las empresas (o a los trabajadores autónomos con empleados) reducir la jornada laboral (entre el 10% y el 70% de las horas) o suspender temporalmente los contratos de empleo. Dependiendo del tipo de ERTE y del tamaño de la empresa, la Tesorería General de la Seguridad Social exonera a la empresa del pago de la aportación empresarial y de las cuotas por conceptos de recaudación conjunta mientras dure el periodo de suspensión de contratos o reducción de jornada, pero se mantiene la consideración de dicho periodo como cotizado por el trabajador. Las progresivas extensiones de los ERTE han ido ajustando estas exenciones de contribución (RDL 18/2020; RDL 24/2020; RDL 30/2020; RDL 2/2021; RDL 11/2021; RDL 18/2021).

Desde julio de 2020, la relajación de las medidas de contención se trasladó también a la legislación de los ERTE buscando que las empresas fueran incorporando paulatinamente a la actividad a las personas trabajadoras primando su incorporación mediante medidas de reducción de jornada. También se introducen procedimientos para el paso de una modalidad a otra de ERTE en previsión de rebrotes o mejorías en la situación sanitaria. En julio de 2020 se introdujo una modalidad de ERTE por «rebrote» (RDL 24/2020) que fue sustituido en septiembre de 2020 por las modalidades de ERTE por «impedimento» (cuando nuevas restricciones impidan la realización de la actividad) y ERTE por «limitación» (cuando no se pueda desarrollar la actividad con normalidad). Con el final del verano de 2020, el nivel de las exoneraciones de pagos de las cotizaciones a la Seguridad Social pasa a depender de la tasa de empresas en ERTE del sector productivo al que se pertenece.

Estas medidas han sido prorrogadas en febrero de 2021 (RDL 2/2021) y julio de 2021 (RDL 11/2021). La última prórroga de octubre de 2021 (RDL 18/2021), condiciona la prórroga de los ERTE vigentes a la presentación de una nueva solicitud. En cuanto a las exenciones en las cotizaciones a la Seguridad Social, se eliminan las destinadas a los trabajadores activados y se aumentan a las empresas que destinen acciones formativas para mejorar las competencias de los trabajadores en ERTE.

Las cuantías de estas prestaciones son del 70% de la base reguladora correspondiente (calculada como la base media de contribución en los últimos 180 días). A diferencia de la prestación de desempleo ordinaria, estas prestaciones no reducen su cuantía (al 50% de la base reguladora) a partir del séptimo mes, pero sí se aplican las cuantías máxima y mínima a percibir **(17)**. La percepción de la prestación se mantendrá mientras se mantengan la suspensión o reducción de empleo del correspondiente ERTE.

En los primeros meses, estas prestaciones extraordinarias no redu*cían* la duración de futuras prestaciones ya que los días en los que se percibe la prestación no se detraen de los periodos contributivos acumulados. Este mecanismo, denominado 'contador a cero' (UGT, 2020), se mantuvo vigente hasta el 30 de septiembre de 2020 (RDL 30/2020, art. 8), momento desde el que deja de aplicarse salvo a casos explicitados por la norma: si se accede a la nueva prestación antes del 1 de enero de 2023 por causas no imputables al trabajador (despido improcedente, contrato temporal o despido individual o colectivo por razones de ETOP) o si la extinción del contrato se produce después del 1 de octubre de 2027, si es solicitado antes del 1 de enero de 2022.

2. Protección social de los trabajadores autónomos: prestaciones extraordinarias por cese de actividad (PECA)

Una vez finalizada la posibilidad de acceder a la PECA el 30 de junio, las personas trabajadoras autónomas han podido acceder a distintas ayudas. La percepción ordinaria por cese de actividad (POCA) que pudieron solicitar los perceptores de la PECA desde julio hasta septiembre de 2020 (RDL 24/2020) era compatible con el trabajo autónomo. Su facturación en el T3 de 2020 debía haber sido inferior al 75% del mismo trimestre en 2019 e inferior a 5.818,75€. La cuantía de la prestación fue del 70% de la base mínima de cotización que corresponda por la actividad desempeñada y estaba limitada hasta el 30 de septiembre de 2020. No había obligación de cotizar, pero se mantenía la situación de alta en el RETA o RETM. También se introdujo una prestación extraordinaria por cese de actividad para trabajadores autónomos de temporada.

En octubre 2020 (RDL 30/2020) se pusieron en marcha nuevas medidas de protección que tienen en cuenta las distintas situaciones en las que se pueden encontrar

(17) La cuantía máxima para las prestaciones de desempleo equivale al 175% del Índice de precios de referencias múltiples (IPREM) o el 200% cuando hay menores de edad a cargo. La cuantía mínima es el 80% del IPREM o 107% en el caso de menores a cargo.

las personas trabajadoras autónomas según su relación con la actividad o recorridos contributivos. Estas prestaciones excepcionales constituyen una estructura de protección que llegará, al menos, hasta febrero de 2022 (RDL 2/2021; RDL 11/2021; RDL 18/2021):

- Se introdujo una nueva PECA para personas trabajadoras autónomas (afiliados durante al menos 30 días al RETA o RETM) afectadas por una suspensión temporal de su actividad como consecuencia de la resolución de una autoridad competente. Esta prestación mantiene cierta continuidad con la que había estado vigente hasta junio de 2020. Es incompatible con el desempeño de actividad por cuenta propia, cuenta ajena (salvo que los ingresos laborales fueran inferiores a 1,25 veces el salario mínimo interprofesional, SMI) o una prestación de la Seguridad Social. Su cuantía es del 50% de la base mínima de cotización de la actividad correspondiente (más un 20% para familias numerosas sin otra fuente de ingresos) y dura hasta el último día del mes en el que se levante el cierre de actividad. El periodo durante el que permanezca la suspensión se considera cotizado y está exonerado de la obligación de cotizar. En junio de 2021 (RDL 11/2021; RDL 18/2021) la cuantía ascendió al 70% de la base mínima de cotización.

- Para las personas trabajadoras autónomas en situación activa con ingresos insuficientes pueden acceder a una POCA compatible con el trabajo autónomo como la que se había puesto en marcha en julio de 2020 en el caso de un descenso en la facturación. Los solicitantes deben mostrar que sus ingresos en el semestre en el que se recibe la prestación son inferiores a un periodo similar previo a la pandemia COVID-19 y que sus rendimientos son inferiores a una cifra en torno a los 8.000€. Inicialmente la cuantía de esta prestación fue del 70% de la base mínima de cotización y estaba exenta de cotización, aunque se considera periodo cotizado. Desde febrero de 2021 la cuantía de la prestación descendió al 50% y está sujeta a la cotización del Régimen de la Seguridad Social correspondiente. Su duración está limitada en periodos de unos cuatro meses, aunque se van prorrogando en las nuevas legislaciones.

- Una tercera línea de acción protectora ha estado dirigida a aquellas personas trabajadoras autónomas que retoman su actividad después de una prestación y tienen ingresos insuficientes, pero no pueden acceder a una POCA. En octubre de 2020 (RDL 30/2020) se introdujo esta prestación para personas trabajadoras autónomas registradas en el RETA o el RETM desde el 1 de abril de 2020, cuyos ingresos fueran inferiores al SMI y los rendimientos del cuarto trimestre de 2020 inferiores a los del primero de ese mismo año. Los umbrales de ingresos y rendi-

mientos han ido modificándose en las sucesivas prórrogas de la medida. Su percepción es incompatible con actividades por cuenta propia, cuenta ajena (hasta mayo del 2021 era posible si los ingresos eran inferiores a 1,25 veces al SMI) o una prestación de la Seguridad Social. Hasta mayo de 2021, el periodo de recepción de la prestación estuvo exenta de cotización y se consideraba cotizado, momento en el que pasa a estar sujeta a cotización. La cuantía de la prestación es del 50% de la base mínima de cotización con una duración de cuatro meses (en octubre de 2021 se amplía a cinco meses).

— En último lugar, se dio continuidad a la PECA para personas trabajadoras autónomas de «temporada» introducida en julio de 2020 (RDL 24/2020). Aunque la definición ha cambiado en las sucesivas prórrogas de esta medida, una persona trabajadora autónoma de temporada es aquella cuyo único trabajo en 2018 y 2019 se ha realizado en el régimen del RETA o RETM por un limitado número de meses en determinados meses (con un máximo de 120 días trabajados por cuenta ajena). Otro de los requisitos es obtener unos ingresos inferiores a 23.375€ en 2020 o al 50% del SMI en un semestre de 2021. La cuantía de la prestación es del 70% de la base mínima de cotización con una duración máxima de cuatro meses (en octubre de 2021 se amplía a cinco meses). Durante el periodo de recepción de esta prestación no hay obligación de cotizar y se contabiliza como cotizado y al trabajador en situación de alta.

A todas estas medidas de protección de las personas trabajadoras autónomas hay que añadir las exenciones a la cotización para quienes se encuentren en situación de alta en el RETA o RETM y hayan percibido alguna modalidad de prestación por cese de actividad. Estas exenciones a las cotizaciones a la Seguridad Social y formación profesional se aplican con porcentajes decrecientes mensualmente por un periodo limitado (RDL 24/2020; RDL 11/2021; RDL 18/2021).

3 Tratamiento del contagio, el aislamiento y restricción de movilidad por causa de la COVID-19. Incapacidad temporal (IT) asimilada a baja laboral por accidente de trabajo (ILT) por COVID-19

Esta medida incluye tanto a las personas trabajadoras por cuenta ajena como propia en situación de alta en la Seguridad Social (sin requisitos previos de cotización). Posteriormente se incluyó al personal de las Administraciones públicas (RDL 7/2020). La medida entró en vigor el 12 marzo de 2020 (RDL 6/2020) pero se amplió su aplicación de forma retroactiva a personas contagiadas por COVID-19 con anterioridad al 12 de

marzo. Hasta febrero de 2021 se produjeron 3.769.798 procesos de incapacidad temporal debido a la COVID-19 **(18)**.

4. Protección de la población desempleada y colectivos especiales

Las medidas de protección social aplicadas en favor de estos colectivos son las siguientes:

— *Subsidio excepcional por fin de contrato temporal*: subsidio excepcional de desempleo a personas que carecen de acceso a prestaciones de desempleo cuyo contrato de trabajo temporal (superior a dos meses incluido el periodo de prueba) hubiese finalizado durante el estado de alarma. La cuantía de la prestación era equivalente al 80% del IPREM y tenía una duración de un mes. Introducido en marzo de 2020 (RDL 11/2020) se pudo solicitar hasta el 21 de julio de 2020.

— *Subsidio especial por desempleo para las personas que han agotado su prestación entre el 14 de marzo y el 30 de junio y que no tuvieran acceso a otras prestaciones de desempleo*. Se introdujo en noviembre de 2020 (RDL 32/2020) y se pudo solicitar entre el 25 de diciembre de 2020 y el 25 de enero de 2021. La cuantía de la prestación es equivalente al 80% del IPREM y tuvo una duración de 3 meses.

— *Subsidio extraordinario para personas trabajadoras registradas en el Régimen especial de la Seguridad Social para personas empleadas de hogar que hayan perdido sus trabajos o se hayan visto obligadas a suspenderlo temporalmente* (o reducir el número de horas trabajadas) debido a las restricciones o al confinamiento y que carezcan de acceso a otro tipo de prestación. Esta medida se introdujo en marzo de 2020 (RDL 11/2020) y se pudo solicitar hasta el 21 de julio de 2020. La cuantía de la prestación era el 70% de la base reguladora con un máximo de 950€ al mes y se pudo disfrutar hasta el último día del mes en el que se acabó el estado de alarma. Este Régimen de la Seguridad Social no cotiza para la eventualidad de desempleo, por lo que carece de protección de desempleo; esta medida constituyó una novedad que no ha tenido continuidad.

— *Acceso extraordinario a la prestación por desempleo de los artistas de espectáculos públicos*, un sector marcado por la intermitencia, afiliados como tales en el

(18) Nota de prensa de Presidencia de Gobierno, 11 de marzo de 2021: https://bit.ly/3vMRt6O.

Régimen general de la Seguridad Social que tuvieron que dejar de trabajar debido a la restricción de actividades y que carecen de acceso a otras prestaciones. Se introdujo en mayo de 2020 (RDL 17/2020) y ha sido ampliado en varias ocasiones (RDL, 32/2020; RDL 2/2021; RDL 11/2021; RDL18/2021). En la actualidad este acceso extraordinario ha estado abierto hasta febrero de 2022. La cuantía es del 70% de la base mínima de cotización. La prestación es de tres o seis meses dependiendo del periodo trabajado durante el año anterior.

– *Acceso extraordinario a la prestación por desempleo de los profesionales taurinos* (afiliados como tales en el Régimen General de la Seguridad Social el 31 de diciembre de 2019), que se vieron afectados por la suspensión de actividades y medidas de contención en los meses de mayor actividad del sector y carecen de acceso a otras prestaciones. Se introdujo en noviembre de 2020 (RDL 32/2020) como un acceso extraordinario. Ha sido prorrogada (RDL 2/2021; RDL 11/2021; RDL 18/2021) hasta febrero de 2022. La cuantía de la prestación es del 70% de la base mínima de cotización.

– *Subsidio excepcional de desempleo para personal técnico y auxiliar del sector de la cultura* que tuvo que dejar de trabajar durante la restricción de actividades. Los beneficiarios debían estar en situación legal de desempleo, registrados como demandantes de empleo, no estar trabajando a jornada completa, tener acumulado un periodo de contribución al Régimen general de la Seguridad Social de al menos 35 días (desde el 1 de agosto de 2019) y carecer de acceso a otros tipos de prestaciones de desempleo. Se introdujo en noviembre de 2020 (RDL 32/2020) como un acceso extraordinario, ha sido prorrogada (RDL 2/2021; RDL 11/2021; RDL 18/2021) hasta febrero de 2022. La duración del subsidio es de tres meses y solo se puede percibir en una ocasión.

5. Protección de la población en situación de pobreza sin acceso a otras prestaciones

Ingreso Mínimo Vital

A continuación, describimos las características bajo las que ha funcionado el IMV hasta el momento actual incluyendo las reformas de septiembre de 2020 y febrero de 2021.

En la primera reforma del IMV, a finales de septiembre de 2020, se introdujeron modificaciones (RDL 28/20 y RDL 30/2020) para agilizar la tramitación y mejorar el acceso de perceptores. En estas disposiciones se modificaron algunos requisitos para

acceder a la prestación el requisito de inscripción como demandante de empleo previo a la solicitud pasó a ser una obligación que los beneficiarios debían cumplir una vez concedida; la residencia legal e independiente de más de tres años en España pasó a ser un requisito únicamente para los menores de treinta años (para el resto, se exige un año, como especifica el RDL 18/2021). Se mejoró también la definición de la unidad de convivencia cuando se comparte vivienda compartida con personas sin relación de parentesco y se precisan las formas de acreditar situaciones especiales (de convivencia, corresidencia, desahucio, o situaciones de violencia de género, víctimas de trata y explotación sexual). Además, la percepción de la prestación se hizo retroactiva hasta el momento de solicitud para las solicitudes previas al 1 de enero de 2021. Se retrasa hasta el 31 de diciembre de 2021 la fecha límite para la percepción transitoria del IMV para los perceptores que provengan de la prestación por hijo a cargo y para aquellas solicitudes basadas en la valoración de los ingresos del año en curso. Por último, para agilizar la incorporación, se habilitó a las CC. AA. la remisión de los datos de sus beneficiarios para que les sea reconocida la prestación para los que pudieron certificar el cumplimiento de requisitos no documentados (en especial la constitución de una unidad de convivencia) de usuarios de RMI, con el fin de facilitar su transferencia.

La segunda reforma tuvo lugar en febrero de 2021 (RDL 3/2021). En esta ocasión se pretendió solventar los problemas de acceso de personas sin domicilio o con circunstancias particulares de empadronamiento y convivencia. Así, se posibilitó el acceso a las personas que se encuentren empadronadas en servicios colectivos, residenciales u hoteleros que hasta ese momento tenían limitado el acceso. Se organizó la colaboración de los servicios sociales y las entidades del TSAS, para lo que se creó un Registro de mediadores sociales que certifiquen situaciones difícilmente documentables (residencia efectiva en domicilios ficticios, carácter temporal de los servicios residenciales, domicilios diferentes al empadronamiento, cumplimiento de residencial legal e independiente o el riesgo de exclusión social). Tanto los Ayuntamientos como las entidades del TSAS tienen obligación de comunicar al INSS los cambios padronales o de unidades de convivencia.

Como otras rentas mínimas, el IMV es una prestación diferencial, es decir cubre la diferencia entre los ingresos existentes y el umbral de ingresos regulado por la norma. Este umbral equivale a la cuantía anual de las pensiones no contributivas (PNC) dividido en 12 mensualidades. Aumenta un 30% por cada miembro adicional del hogar (hasta un 220% de la cuantía básica). En los hogares monoparentales o con situaciones de dependencia la cuantía aumenta un 22%.

Las personas beneficiarias del IMV deben acreditar que han formado parte de un hogar independiente al menos un año antes de la solicitud (inicialmente eran tres años)

y haber residido de forma legal y efectiva en España al menos el año anterior a la solicitud. Para ser titulares de la prestación se debe tener al menos 23 años (inicialmente menores de 65 años). Además, las personas entre 23 y 29 años deben demostrar residencia independiente durante al menos tres años.

Un hogar es económicamente vulnerable cuando sus ingresos medios mensuales (el conjunto de todos los ingresos del hogar) durante el año fiscal anterior hayan sido inferiores a las cuantías garantizadas por el IMV mensual (al umbral de ingresos regulado por la norma). Para este cálculo, son computables tanto los ingresos por trabajo, como prestaciones o pensiones, exceptuando rentas mínimas o ayudas asistenciales autonómicas. Se incluye la valoración del patrimonio, que debe ser inferior tres veces a la cuantía anual del IMV correspondiente, excluyendo la vivienda habitual.

La condicionalidad impuesta a los beneficiarios es comparativamente limitada. Los beneficiarios deben registrarse como demandantes de empleo en los primeros seis meses tras la concesión del IMV (en la regulación inicial se trataba de un requisito previo), a menos de que estén trabajando, estudiando si son menores de 28 años, cuidando de una persona dependiente o tengan una discapacidad severa. Se espera que los beneficiarios participen de los itinerarios de inclusión promovidos por el Ministerio de Inclusión.

El Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) es el responsable de su gestión, incluyendo la prueba de ingresos y la verificación de requisitos. Para agilizar la incorporación de beneficiarios y reconociendo las dificultades de la situación sanitaria, se establecieron dos modalidades de acceso a la prestación con carácter excepcional y transitorio. Por una parte, se creó una prestación transitoria de IMV para los beneficiarios de PFHC con menores sin discapacidad o discapacidad inferior al 33% que cumplan determinados requisitos y cuya asignación económica sea inferior al importe de la prestación del IMV. Desde el 1 de enero de 2022 (inicialmente desde 1 de enero de 2021) los beneficiarios que mantengan los requisitos pasarán a ser beneficiarios del IMV, en caso contrario podrán volver a percibir la PFHC. Por otra parte, se ha permitido valorar los ingresos del año en curso en lugar de los del año fiscal anterior hasta el 31 de diciembre de 2021 (inicialmente hasta el 31 de diciembre de 2020) para permitir el acceso a aquellos hogares cuya situación de pobreza se haya producido de forma sobrevenida.

A la espera del debate parlamentario de las enmiendas presentadas por los partidos políticos al proyecto de ley definitivo, la ministra de Derechos Sociales y el ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones **(19)** han anunciado la puesta en marcha de un com-

(19) Véase nota de prensa de 18 de octubre de 2021 del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/noticias/ministro/detalle/4119

plemento de ayuda a la infancia cuyos umbrales serán superiores a los del IMV (300% del umbral de ingresos mensuales y 150% de patrimonio del IMV) por lo que podrán acceder no solo los perceptores de IMV sino otros hogares de rentas bajas aunque superiores al umbral IMV. También se ha anunciado: la mejora de la protección de otros colectivos como son los jóvenes extutelados, hogares con personas con discapacidad o dependencia o familias monoparentales; reducciones en los plazos de antigüedad de las unidades de convivencia o de residencia independiente de los menores de 30; y, finalmente, la exclusión de las prestaciones del desempleo o de la pensión de alimentos del cómputo de ingresos. Entre estas reformas, se anuncia también la conversión en permanente de la posibilidad de solicitar el IMV empleando los ingresos del año en curso (con umbrales más elevados) en situaciones de vulnerabilidad sobrevenida.

Rentas mínimas de las comunidades autónomas (RMA)

Una pregunta importante de cara al futuro es el tipo de compatibilidad que se va a establecer entre las RMA y el IMV. Es probable es que las RMA se liberen de buena parte de sus perceptores y disminuya el gasto dedicado por los gobiernos autonómicos. La cuestión es saber qué caminos van a seguir las comunidades autónomas:

- Una opción, especialmente atractiva para aquellas CC. AA. cuya renta mínima autonómica es inferior en cobertura e intensidad protectora, es el abandono del programa autonómico. Este es el caso de Castilla-La Mancha, donde se ha paralizado la incorporación de nuevos perceptores al dejar parcialmente sin efecto la convocatoria anual de solicitudes **(20)**.

- Otra opción es dar cobertura a los colectivos excluidos del IMV, bien por situaciones de pobreza sobrevenida o por no cumplir los requisitos (de edad, residencia, colectivos específicos como son los menores extutelados, solicitantes de asilo o personas sin hogar). En esta dirección han ido las comunidades autónomas de Aragón **(21)** y de las Islas Baleares **(22)**.

(20) Resolución de 22/09/2020 de la Viceconsejería de Servicios y Prestaciones Sociales.

(21) Decreto-Ley 5/2020 de 29 de junio.

(22) Decreto-Ley 10/2020 de 12 de junio. En esta norma se deroga también la Renta Mínima de Inserción, uno de los dos esquemas en funcionamiento en Baleares hasta ese momento.

- La tercera opción sería aumentar la intensidad protectora, complementando el IMV para que se alcancen cuantías superiores que respondan, por ejemplo, a los niveles de vida regionales. Podría ser el caso de Cataluña, Navarra, País Vasco o Comunidad Valenciana.

Inicialmente algunas comunidades autónomas introdujeron regulaciones para redefinir sus rentas mínimas autonómicas como subsidiarias o complementarias del IMV **(23)**. Posteriormente el proceso se ha ralentizado y desde entonces no ha habido grandes cambios. Es posible que los problemas en la incorporación de perceptores al IMV hayan motivado a las comunidades autónomas a mantener el funcionamiento de sus RMA hasta que el proceso legislativo dé forma más definitiva a la prestación.

(23) Castilla-León, Ley 2/2020 de 24 de noviembre; Canarias, Decreto-Ley 16/2020 de 24 de septiembre; Comunidad Valenciana, Decreto-Ley 7/2020 de 26 de junio.

ANEXO 3

El diálogo social como soporte de la protección social: acuerdos y normativa a través de los «acuerdos sociales en defensa del empleo» (ASDE) firmados entre el gobierno, CEOE-CEPYME, Comisiones Obreras y UGT

Acuerdos del diálogo social en materia de empleo y protección social	Contenido normativo básico
Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (BOE 18.3.2020) Iniciativa del Gobierno	El capítulo II establece las medidas de flexibilización de los mecanismos de ajuste temporal de actividad para evitar despidos. Las medidas adoptadas en materia de suspensión temporal de contratos y reducción temporal de la jornada (ERTE)
Real Decreto-Ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19 (BOE 28.3.2020) Iniciativa del Gobierno	Artículo 3. Medidas extraordinarias de desarrollo del artículo 25 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, para agilizar la tramitación y abono de prestaciones por desempleo.
Real Decreto-Ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo (BOE 13.5.2020) Iniciativa I ASDE (8 mayo 2020)	Artículo 3. Medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo. 1. Las medidas de protección por desempleo previstas en los apartados 1 al 5 del artículo 25 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, resultarán aplicables hasta el 30 de junio de 2020. 2. Las medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo reguladas en el artículo 25.6 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, resultarán aplicables hasta el 31 de diciembre de 2020.
Real Decreto-Ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial (BOE 27.6.2020) Iniciativa ASDE II (25 Junio 2020)	Medidas sociales de reactivación del empleo (art. 1 a 4)

Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia (23.9.2020) Iniciativa del gobierno como desarrollo del art. 13 del Estatuto de los Trabajadores y art. 5 del RDL 8/2020	Desarrollo normativo del Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo de 2002 como Acuerdo de Trabajo a Distancia (ATD), que asegura el justo equilibrio de la regulación del trabajo a distancia.
Real Decreto-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo (BOE 30.9.2020) Iniciativa ASDE III (29 septiembre 2020)	Art. 1. Prórroga de los expedientes de regulación temporal de empleo basados en las causas recogidas en el artículo 22 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. Los expedientes de regulación temporal de empleo vigentes, basados en el artículo 22 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, se prorrogarán automáticamente hasta el 31 de enero de 2021.
Real Decreto-Ley 32/2020, de 3 de noviembre, por el que se aprueban medidas sociales complementarias para la protección por desempleo y de apoyo al sector cultural. Iniciativa del Gobierno	Capítulo I: Medidas extraordinarias de protección por desempleo Artículo 1. Subsidio especial por desempleo.
Real Decreto-Ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo. Iniciativa ASDE IV (21 enero 2021)	Artículo 1. Prórroga de los expedientes de regulación temporal de empleo de fuerza mayor basados en causas relacionadas con la situación pandémica y medidas extraordinarias en materia de cotización. 1. Los expedientes de regulación temporal de empleo vigentes, basados en el artículo 22 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, se prorrogarán automáticamente hasta el 31 de mayo de 2021.
Real Decreto-Ley 11/2021, de 27 de mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos. Iniciativa ASDE V (27 mayo 2021)	Artículo 1. Prórroga de los expedientes de regulación temporal de empleo de fuerza mayor basados en causas relacionadas con la situación pandémica y medidas extraordinarias en materia de cotización.
	Medidas para la protección de los trabajadores autónomos. Artículo 5. Exención en la cotización a favor de los trabajadores autónomos que hayan percibido alguna modalidad de prestación por cese de actividad al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo.

Decreto-Ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo Iniciativa ASDE VI (27 septiembre 2021)	Artículo 1. Autorización de prórroga de los expedientes de regulación temporal de empleo vinculados a la crisis pandémica. Artículo 2. Expediente de regulación temporal de empleo por impedimento o por limitaciones a la actividad normalizada y tránsito entre ambos

Los ASDE desarrollan su propia gobernanza a través de la «Comisión de Seguimiento Tripartita Laboral», creada por el RDL 18/2020. Para el caso específico de los trabajadores autónomos se ha creado en el ASDE II (disposición adicional sexta), la «Comisión de seguimiento de las medidas de apoyo para la recuperación de la actividad de los trabajadores autónomos en el ámbito de la Seguridad Social», compuesta por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y las tres asociaciones más representativas del sector: Asociación de Trabajadores Autónomos (ATA), la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA) y la Unión de Asociaciones de Trabadores Autónomos y Emprendedores (UATAE).

ANEXO 4

Convalidación parlamentaria de las medidas de protección social (selección de RDL)

Medidas de protección social	Votaciones en sesión plenaria del congreso de los diputados		
	A favor	En contra	Abstenciones
Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (Pleno 25.3.2020)	290	54	6
Real Decreto-Ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19 (Pleno 9.4.2021)	188	138	21
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 (Pleno 9.4.2020)	171	62	174
Real Decreto-Ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo (Pleno 27.5.2020)	295	-	55
Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (Pleno 10.6.2020)	297	-	52
Real Decreto-Ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial (Pleno 15.7.2020)	288	-	58
Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia (Pleno 15.10.2020)	293	1	54
Real Decreto-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo. (Pleno 15.10.2020)	345	1	2
Real Decreto-Ley 32/2020, de 3 de noviembre, por el que se aprueban medidas sociales complementarias para la protección por desempleo y de apoyo al sector cultural (Pleno 19.11.2020)	312	1	29

Real Decreto-Ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo (Pleno 18.22021).	296	52	1
Real Decreto-Ley 11/2021, de 27 de mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos (Pleno 10.6.2021).	294	1	52
Real Decreto-Ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo (Pleno 11.10.2021).			

Fuente: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados

Capítulo 14

Los servicios sociales españoles ante la pandemia

Manuel Aguilar Hendrickson; Fernando Fantova Azcoaga

1. Introducción

En las siguientes páginas se intenta reflejar cómo han reaccionado o respondido los servicios sociales en España tanto a la pandemia de la COVID-19 que se inicia en 2020 como a todo el contexto que se ha generado directa o indirectamente por la respuesta de las autoridades y otros agentes a dicha pandemia en el terreno de las necesidades, situaciones, condiciones y restricciones que se han producido. Vamos a ocuparnos, en lo posible, tanto de los servicios sociales de titularidad pública como de aquellos de iniciativa social y mercantil.

Este trabajo se enmarca en el contexto de un empeño colectivo de aproximación a la realidad, investigación, reflexión y propuesta de la Fundación FOESSA, en el seno del cual se ha beneficiado de informaciones, análisis, contrastes y, en general, aportaciones, que los autores hemos integrado según nuestro criterio. Dentro de ese contexto, al ser objeto de otros trabajos, no entraremos apenas en el papel de los servicios sociales en la atención a las personas en situación de dependencia funcional (ni, por lo tanto, en lo sucedido en las residencias de mayores) ni en las responsabilidades que tienen los sistemas públicos de servicios sociales en materia de garantía de ingresos para la subsistencia material.

Aparte de los insumos recibidos desde la Fundación FOESSA y, específicamente, por parte de las personas que coordinan y acompañan el trabajo conjunto en el que se incardina nuestro texto, nos apoyamos en la revisión de documentación generada por diversos agentes (Calzada y otras, 2021; Conde-Ruiz y otras, 2020; Rodríguez Cabrero y otras, 2021) y, dada la desestructuración y carencia de información del ámbito, en muchos momentos habremos de valernos de informaciones o impresiones que hemos obtenido directamente gracias a nuestra relación profesional con los servicios sociales.

Por ello, muchas afirmaciones serán tentativas, máxime cuando, como se ha dicho, «el impacto de la pandemia en un sistema de servicios públicos no es inmediato, sino que se apreciará más en los años siguientes. Unos años en los que seguirá siendo muy importante el impacto de la COVID-19, por sus consecuencias económicas sobre las personas y las familias, y en el gasto de las Administraciones públicas, y por los profundos cambios en las relaciones sociales que una crisis de estas dimensiones va a conllevar, a buen seguro» (AEDGSS, 2021: 9).

2. Los servicios sociales en España antes de la pandemia

Los servicios sociales son una «rama» de actividad social colectiva de contornos poco precisos y configuración bastante compleja. El término «servicios sociales» se usa para designar ámbitos bastante diversos, y es frecuente que estos reciban también denominaciones distintas de «servicios sociales». Ni siquiera el uso del término es coherente en las administraciones públicas españolas que lo utilizan con alcances diversos. En unos contextos incluyen servicios de conciliación, culturales o de tiempo libre que en otros contextos no se consideran parte de los servicios sociales. En algunos documentos oficiales, el sistema de servicios sociales parecería reducirse a los servicios sociales locales («comunitarios», «generales» o «de atención primaria») y a las rentas mínimas **(1)** y otras prestaciones de asistencia social. El Sistema de Autonomía personal y Atención a la Dependencia (SAAD) forma parte «legalmente» de los servicios sociales, pero suele ser tratado aparte en muchas ocasiones, y las áreas de solapamiento entre SAAD y servicios sociales locales, por ejemplo, no están claramente definidas y registradas. Además, el uso coloquial es también diverso y suele referirse a algunos componentes de la rama de actividad, en especial a los de asistencia social frente a la pobreza extrema y los de protección a la infancia y la adolescencia.

Una aproximación somera a los componentes del «espacio» de los servicios sociales permite identificar, al menos, los siguientes tipos de actividades:

a. La asistencia social material (monetaria o en especie) para situaciones de carencia de recursos no cubiertas por los sistemas generales de garantía de ingresos. Ello

(1) Véanse, por ejemplo, las Memorias del Plan Concertado de Prestaciones Básicas y los informes de rentas mínimas del ministerio del ramo, o algunas de las memorias del Consejo Económico y Social.

incluye el acceso a algunos de los programas asistenciales de otros ámbitos (al bono eléctrico, por ejemplo, o a reducciones de tarifas), apoyada en la competencia local en «evaluación e información de situaciones de necesidad social».

b. El desarrollo de acciones muy adaptadas a situaciones de alta necesidad o complejidad en los campos del empleo, la vivienda, la salud o la educación.

c. La protección de menores, incluida la prevención de las situaciones de desprotección, con una tendencia (parcial y en ocasiones contradictoria) a ampliarse hacia el apoyo a la parentalidad, la crianza y el desarrollo infantil.

d. El apoyo a procesos de inserción o integración social, inicialmente focalizado en situaciones de pobreza extrema o de percepción de prestaciones de asistencia social, con tendencia a ampliarse hacia otras situaciones diversas de dificultad en el desarrollo personal.

e. La organización y prestación de cuidados personales a quienes tienen limitaciones en su autonomía funcional, en un proceso de universalización complejo, que parte de la atención limitada a las situaciones de carencia de apoyo familiar y recursos económicos y avanza, con dificultades, hacia una atención universal.

f. La promoción y desarrollo de las relaciones sociales y comunitarias, bien en relación con los ámbitos anteriores, bien con carácter más general.

Estos diversos componentes se mueven con lógicas de acción muy diferentes, aunque presenten elementos comunes. El campo de los servicios sociales está sometido a una fuerte tensión, que nace de las dificultades de compatibilizar algunos de los componentes. Por ejemplo, la tensión entre el control y tutela habitualmente asociados a la asistencia social o la protección de menores, y los enfoques centrados y dirigidos por las propias personas predominantes y necesarios en los procesos de incorporación, de cuidado o de parentalidad; o la tensión interna entre necesidades de especialización para abordar una serie tan diversa y en transformación de problemas sociales y la tendencia al «generalismo» y la voluntad de mantener una unidad e identidad común en el sector. A eso se añade la fragmentación estructural y política del ámbito entre diversos niveles de gobierno y departamentos diferentes en cada nivel (Arlotti y Aguilar-Hendrickson, 2017; Arrieta Frutos, 2019).

Estas tensiones internas y las dificultades de adaptación a una demanda social creciente en varios de los campos mencionados están probablemente en el origen de un cierto «malestar en los servicios sociales», de una cierta crisis de identidad del sector y de quie-

nes trabajan en él. Ese malestar se expresa con frecuencia como la tensión entre «asistencialismo» y acción preventiva, comunitaria y de promoción. El «asistencialismo» (normalmente expresado con connotaciones peyorativas) sería el alma de una asistencia social a la que las personas pueden acudir, prácticamente, para intentar obtener respuesta (en especie o en dinero) a cualquier necesidad (alimento, cuidado, medicinas, alojamiento u otros) siempre y cuando puedan demostrar que no pueden obtener dicha respuesta por otros medios (como trabajar, tener patrimonio, el apoyo familiar u otros). Otra sería el alma de un pilar universal en el que cualquier persona puede encontrar cuidados y apoyos que complementen y potencien su autonomía funcional para las actividades de la vida diaria y las redes familiares y comunitarias a las que pertenezca.

Posiblemente en torno a la aprobación de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia se pensó que, con su impulso y el de nuevas leyes de servicios sociales en las comunidades autónomas y con el desarrollo de las políticas estatales y autonómicas de garantía de ingresos para la subsistencia, vivienda y empleo, la primera de las almas se iría reduciendo hasta desaparecer y la segunda acabaría por ser la única. Sin embargo, el contexto de la crisis económica que comienza en 2008 y los recortes consiguientes no ayudaron a ello y, por esta y otras razones, cuando empieza la pandemia de la COVID-19 en el año 2020, los servicios sociales españoles están, más si cabe que veinte años atrás, debatiéndose entre las fuerzas que les impulsan a esa identidad de asistencia social (denominación de la materia de referencia en la Constitución española) y las que le intentan transformar en ese cuarto pilar del que se habla en el preámbulo de la Ley 39/2006.

Por otra parte, es reseñable la atomización del sector de los servicios sociales sin apenas elementos vertebradores a escala estatal y pocos y frágiles a escala autonómica en términos de normativa, contenido prestacional, conocimiento, sistemas de información o imagen y posicionamiento ante la ciudadanía. Efectivamente, al comienzo de la tercera década del siglo XXI «siguen manifestándose los déficits tradicionales del sistema, como son la extraordinaria disparidad entre comunidades, y los desequilibrios en cuanto al grado de desarrollo» (AEDGSS, 2011: 12).

3. La pandemia de la COVID-19 y los servicios sociales como sistema(s)

Para empezar, llama la atención que los servicios sociales no son mencionados (ni por ese ni por otro nombre) en el decreto de declaración del estado de alarma de 14 de

marzo de 2020. Un decreto que menciona decenas de actividades, bien para señalar que son esenciales y deben seguir funcionando, o bien para decir que no son esenciales y deben dejar de realizarse temporalmente.

A partir de ese dato y de la información disponible a través de los medios de comunicación, las redes sociales y el testimonio directo de diversos agentes, cabe empezar diciendo que los servicios sociales no han reaccionado, en términos generales, como sector o como sistema. Se ha evidenciado con claridad la desarticulación y fragmentación de nuestros servicios sociales (Matías, 2020). Los servicios sociales de atención primaria de responsabilidad municipal de cada ayuntamiento han actuado de modo diferente, cada organización solidaria o privada participante en los sistemas públicos de servicios sociales ha hecho lo que le ha parecido, cada diputación o gobierno autonómico con responsabilidades en materia de servicios sociales ha funcionado como ha entendido que debía hacerlo y así sucesivamente (Hidalgo, 2021).

En segundo lugar, en general, nuestros servicios sociales se han concentrado fundamentalmente en la atención a muy pocas personas: aquellas que estaban ingresadas en sus servicios residenciales y aquellas más radicalmente excluidas por la sociedad (como las denominadas personas sin hogar) en la medida en que se entiende que son público objetivo de los servicios sociales. Como valoración tentativa cabe decir que el desempeño de los servicios sociales en tanto que sistemas públicos ha presentado notables limitaciones y que, en más de una ocasión, los servicios sociales se han tenido que ver complementados, dirigidos o reemplazados de forma imprevista y llamativa por otros servicios, como los de seguridad o los sanitarios. No se introduce aquí una valoración sobre el esfuerzo o desempeño de las personas con responsabilidades políticas, directivas, técnicas, administrativas u operativas en los servicios sociales (muy frecuentemente comprometida, creativa, competente y eficaz), sino sobre sus resultados agregados en el contexto dado, así como una constatación sobre percepciones acerca de los servicios sociales desde el entorno y sobre actuaciones consiguientes.

En lo relativo a los servicios residenciales (servicios sociales con alojamiento), en muchos casos se ha puesto de manifiesto, seguramente, su limitada resiliencia colectiva y su desconexión con sus pretendidos entornos familiares y comunitarios y, en ellos, con otras modalidades de servicio. Por otra parte, los dispositivos asistenciales de carácter residencial existentes o los que se han habilitado en la crisis, seguramente, han conseguido mantener confinadas con vida a las personas a costa de importantes afectaciones en muchas de sus dimensiones de calidad de vida y mediante procedimientos más bien administrativos o de control con escaso contenido de intervención social.

Por lo demás, en lo referente a la atención a la grave exclusión social (o general), se ha verificado, una vez más, la imposibilidad estructural de los servicios sociales de posicionarse eficazmente como última red general que aspire a ofrecer cualquier tipo de respuesta (alimentación, alojamiento u otras) para quien no la haya podido obtener por otros medios. Si bien pudo ser un posicionamiento relativamente funcional en situaciones y estructuras sociales de otros tiempos, seguramente, es cada vez más irresponsable, ineficiente y peligroso para la sociedad y para los servicios sociales mantener la ficción de que puede ser esa última red general.

En tercer lugar, los servicios sociales apenas han tenido relevancia para la mayor parte de la población. Su pretendida universalidad no parece haberse manifestado en esta crisis. Los servicios sociales de atención diurna, ambulatoria o de medio abierto han paralizado inicialmente y retomado después con restricciones su actividad habitual y los domiciliarios han visto reducida su actuación, con notables dificultades para compensar la disminución de dichas intervenciones presenciales mediante las de carácter telemático (compensación encomiable y meritoria en los casos en los que se ha hecho). Supuestamente los servicios sociales son sistemas universales territorializados que se encargan de la prevención y abordaje de determinadas situaciones de cualquier persona, pero, en esta crisis, incluso cuando han podido y querido ejercer dicha responsabilidad, se han encontrado con una gran carencia de información, tecnología y conexión poblacional. «En España disponen de servicio de ayuda a domicilio un total de 450.000 personas (muy mayoritariamente personas mayores) a las que hay que sumar (...) a otras 100.000 personas que han dejado de recibir atenciones diversas en centros de día y recursos similares ya que han sido objeto de cierre cautelar y cese de actividad» (SEDS, 2020a: 3).

Por otra parte, salvo excepciones, no parece que los profesionales de los servicios sociales hayan tenido que ver con las numerosas iniciativas comunitarias de ayuda, cuidado, acompañamiento y apoyo vecinal que han surgido. De nuevo hay que señalar importantes excepciones a esta afirmación, especialmente en el entorno rural o algunas periferias urbanas.

Ciertamente, el Gobierno de España y los gobiernos autonómicos (GPA, 2021) establecieron diversas directrices para los servicios sociales, pero sin tener resortes ni recursos para hacer un mínimo seguimiento de su cumplimiento, especialmente en los servicios sociales de responsabilidad municipal (SEDS, 2020b).

4. La afectación y respuesta de los servicios sociales públicos de atención primaria

La percepción extendida entre muchos profesionales de los servicios sociales de atención primaria es que en el año 2020 la pandemia y sus efectos sobre la situación social de las personas se tradujeron en un incremento muy notable de la demanda y la carga de trabajo de estos servicios. Los trabajos del proyecto *Monitor de impacto de COVID19 en los servicios sociales* desarrollado en colaboración entre el INAP y cinco universidades, que utilizan a profesionales y responsables de centros locales de servicios sociales como fuente, hablan de la situación en términos de «desbordamiento», «aluvión», y de una demanda «cuadruplicada» en alguna comunidad.

Al incremento percibido del volumen de demanda se añadiría un incremento de la rigidez y las exigencias formales de los procedimientos de trabajo, fuertemente «burocratizados». Según la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, en la pandemia, «lejos de mejorar, la complejidad burocrática y los trámites farragosos se han incrementado, y constituyen auténticas barreras que dificultan que las personas puedan hacer uso efectivo de las prestaciones y servicios sociales cuando más los necesitan. Las Administraciones se están alejando de la ciudadanía y, en esa coyuntura, los servicios sociales vuelven a una deriva asistencialista» (AEDGSS, 2021: 26). Los períodos, en ocasiones más prolongados de lo razonable, de limitación de la atención presencial han deteriorado notablemente las relaciones entre los servicios sociales y la ciudadanía (González Ramos y otras, 2021).

Además, esa tensión reabre la cuestión de la relación entre la necesidad de asistencia social «material» (en dinero o en especie) y la de apoyo personal y social. La tradición de asignar a la intervención social el papel de selector del acceso y controlador del uso de las prestaciones de asistencia social entra en conflicto, por un lado, con la lógica de una intervención social orientada al apoyo personal, y por otro con los recursos humanos y organizativos disponibles. Seguramente, la fragilidad de los sistemas de información y de la organización de los servicios han influido en ello. En palabras del trabajador social Nacho Santás, «la crisis actual pone sobre la mesa que deben establecerse respuestas diferentes: la COVID-19 ha producido una demanda de servicios que multiplica sobradamente la capacidad de respuesta en el modelo tradicional. Miles de personas y familias demandan apoyo urgente, sin necesidad alguna de intervención social propiamente dicha: únicamente necesitan un apoyo económico puntual» (Santás, 2021: 10).

Todas estas percepciones reflejan la tensión que sin duda han sufrido los servicios sociales durante este período. Sin embargo, cuando se trata de precisar el impacto en términos cuantitativos, el asunto se vuelve más complicado. Los datos disponibles son muy limitados. La fuente más «amplia» es una serie de trabajos realizados desde la Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Se trata de una explotación de los datos del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS) que recoge información sobre personas atendidas por los servicios sociales locales de trece comunidades y dos ciudades autónomas (aunque en algunas la cobertura es limitada). Los datos consisten en una comparación de las personas o familias atendidas y las demandas y necesidades registradas comparando el período del 14 de marzo al 31 de diciembre de 2019 y 2020 (SEDS, 2021).

Durante el período de marzo a diciembre de 2020, los servicios sociales locales incluidos en la fuente habrían atendido (figura una «intervención abierta» o en curso) un 5,2% más de hogares («expedientes»), un 6,3% más de personas y un 7,3% más de intervenciones. Se trata de un aumento en relación con el año 2019, aunque lejos de una «avalancha» o una «multiplicación» de la demanda. Más aún, el incremento sería muy alto en Galicia y apreciable en Ceuta y Asturias, pero los mismos indicadores muestran un aumento muy limitado en la mayoría de las demás comunidades, con descensos en algunas (Extremadura y Aragón, por ejemplo). Los datos de «altas» (es decir de intervenciones iniciadas durante el período), por el contrario, muestran un descenso apreciable en la mayoría de las comunidades y en su conjunto (un 15% menos de expedientes nuevos, y un descenso similar en intervenciones). Es cierto que hay excepciones (sobre todo Ceuta, y en mucha menor medida Castilla y León y Navarra). Algunos datos para algunos grandes ayuntamientos apuntan a un incremento de personas atendidas de alrededor del 10%, si bien esas informaciones parciales apuntan a una reducción significativa de los servicios de atención domiciliaria durante el mismo período. Estos datos llevarían a la conclusión de que sobre todo se habría producido un mantenimiento de acciones iniciadas con anterioridad.

Por lo que se refiere al contenido de las demandas recibidas, los datos del análisis del SIUSS sí muestran que el tipo de demanda y de valoración que más aumentó en 2020 fue el que tenía relación con las necesidades de subsistencia. Pero ese aumento no parece haber alterado la composición general por tipos de demanda y de valoración de forma sustancial. Las demandas relacionadas con la cobertura de necesidades básicas pasaron del 25,8% o del total al 29,3%, y las de información y orientación (el grupo mayor) pasaron del 45,6% al 47,6%. Algo parecido sucede con las valoraciones, las de in-

formación pasan del 54,7% al 56,7%, y las de necesidad de medios para la subsistencia del 21,8% al 24,5%. Las diferencias entre comunidades autónomas son muy notables, sin que sea fácil discernir si se trata de diferencias en las realidades de los territorios o en la forma de recogida y elaboración de los datos.

La discrepancia tan radical entre la imagen que aportan los datos y la que muestran los testimonios recogidos en los estudios cualitativos puede ser explicada de forma plausible de formas muy diversas, cosa que hace difícil formular una hipótesis sólida. Por un lado, los datos pueden reflejar la realidad de la actividad de los servicios, pero también deberse a los numerosos problemas de fiabilidad, coherencia y cobertura real de la fuente, y haber sufrido distorsiones en el contexto de la pandemia (infrarregistro de las actividades, por ejemplo). Pero las percepciones expresadas de desbordamiento y avalancha pueden estar sesgadas por la situación excepcional, la tensión, o las dificultades de adaptarse a nuevas formas de contacto con las personas usuarias y de trabajo interno.

Testimonios como el de Sara Buesa, directora de los servicios sociales de Vitoria-Gasteiz en los primeros meses de la pandemia, en todo caso, nos hablan del esfuerzo de muchas personas con responsabilidades políticas y técnicas en muchos servicios sociales potenciando su capacidad de respuesta, flexibilidad y polivalencia. Muchas personas profesionales de los servicios sociales ambulatorios y domiciliarios se adaptaron rápidamente y, tomando las precauciones necesarias, retomaron el contacto lo más presencial y directo que fuera posible con la población. Dirá Sara Buesa: «En el confinamiento, teníamos claro que, como servicios de proximidad, teníamos que incidir en la cercanía con la comunidad y la ciudadanía. Eso nos podía permitir recoger necesidades que emergían y contribuir a generar redes de apoyo y acompañamiento. Volcamos muchos esfuerzos en ello, y también nos dimos cuenta de que no estaba sola la Administración en este camino: desde el Tercer Sector de Acción Social (TSAS) también se estaba haciendo, se estaba movilizando la propia comunidad, se había organizado la ciudadanía, surgieron redes vecinales de apoyo mutuo y solidario. Nos fuimos conectando en algunas acciones, se establecieron sinergias de colaboración, pero estas podían haber sido mayores. Por eso, vimos la necesidad, por un lado, de visibilizar todas las iniciativas; por otro, de aprender el modo de generar más sinergias» (Buesa y Fantova, 2021: 187).

En todo caso, cualquier conclusión sobre lo sucedido en términos de cambio en la demanda debe formularse con cautela. Esto debería servir para recordar la debilidad de los sistemas de información en los servicios sociales, una carencia del sector con consecuencias graves para su adecuado gobierno, planificación y gestión.

5. ¿Qué sabemos de las organizaciones solidarias de acción social?

En el ámbito de los servicios sociales, la atención denominada especializada para las personas con discapacidad es realizada, fundamentalmente, por parte del Tercer Sector de Acción Social (Dincat, 2021; Fundación ONCE, 2021). Tomaremos, por ello, la atención de los servicios sociales a este colectivo como forma de aproximarnos a las organizaciones solidarias de intervención social en la pandemia, por paralelismos con otros (Arza, 2020; FPM, 2020). Al respecto, «desde que el 14 de marzo de 2020 se decretara en España el «estado de alarma» hasta comienzos de octubre de ese año, el 66,5% de las personas con discapacidad encuestadas necesitó alguna prestación social o servicio, ya fuera público o privado. Dejando al margen el 33,5% que no necesitó de ningún servicio o prestación, los resultados muestran que entre los que sí los necesitaron, los que los recibieron suponen el 30,1% del total de las personas encuestadas y los que, aun necesitándolos, no los recibieron, suponen el 33,5% del total de las personas con discapacidad consultadas. La existencia de necesidades no cubiertas habría afectado en mayor medida a las personas más jóvenes (menores de 16 años) y también a las de mayor edad. Estas situaciones también habrían sido mayores entre las personas con un grado más alto de dificultad económica, con dependencia, varios tipos de discapacidad y con grados más elevados de discapacidad. En octubre de 2020, seis de cada diez personas con discapacidad que participaron en la encuesta no reciben o no pueden utilizar los mismos servicios o prestaciones sociales que antes. Entre las razones señaladas destaca el hecho de que el servicio todavía no haya vuelto a ponerse en marcha o ya no lo ofrezcan (57,2%). También se mencionan, aunque en menor medida, el hecho de que ahora los centros y servicios cuentan con menos trabajadores/as para atenderlos (25,1%), el miedo al contagio (24%) u otros motivos (22,1%) . En cuanto a la perspectiva ofrecida por las personas expertas participantes en el estudio, cabe mencionar también la aparición de otras cuestiones específicas no abordadas en la encuesta, como son las situaciones vinculadas a las personas con discapacidad que se encuentran en centros residenciales y las debilidades que ha mostrado el modelo vigente de atención residencial. Este se ha mostrado, como se ha destacado en epígrafes anteriores, muy vulnerable por sus características arquitectónicas y organizativas y por su deficiente coordinación con el sistema de salud. A esto se suma la infradotación de recursos humanos y económicos que sufre el sistema de servicios sociales, que se ha visto desbordado y no ha sido reforzado en el mismo modo que el sistema sanitario» (García Goikoetxea y otras, 2021: 134-135).

En una visión más general, se ha señalado que «en su mayoría, las entidades han realizado distintas adaptaciones y provisto los recursos para adaptarse al contexto de pan-

demia y facilitar el desarrollo de la actividad laboral de las personas contratadas. El 58,4% de las personas contratadas ha dispuesto de todo lo que necesitaba en todo momento y el 27,8% aunque al principio no contó con todas las medidas de protección necesarias, vio posteriormente subsanada esta carencia. El 90,1% de las personas contratadas considera que ha dispuesto de medidas de protección adecuadas, el 94,7% de protocolo para prevenir el contagio y el 94,5% de indicaciones, instrucciones y explicaciones sobre las medidas de protección a adoptar. El 67,5% manifiesta su satisfacción con los recursos de los que ha dispuesto para el teletrabajo, siendo más las mujeres (el 33,7%) que los hombres (el 27,1%) quienes manifiestan su insatisfacción con este aspecto» (PVE, 2021: 183).

En un análisis de una comunidad autónoma, extrapolable al conjunto del país se señala que «a pesar de la incertidumbre y la urgencia vivida durante las primeras semanas del estado de alarma, las organizaciones del TSAS buscaron estrategias para adaptarse al contexto y seguir ofreciendo respuestas a sus personas destinatarias. Esa adaptación va más allá de la modificación de la manera en que se ofrecen servicios y actividades. La reconversión hacia el teletrabajo en los servicios de apoyo por ejemplo ha sido una innovación forzada que quizás en algunos casos se pueda incluso mantener pasado el confinamiento por los buenos resultados que está dando. Se están, en este sentido, descubriendo formas distintas, forzadas por el contexto, de ofrecer servicios y actividades» (Merino y Romeo, 2020: 101).

Por último, «en resumen, si bien la disparidad de cifras que ofrecen las ONG es considerable, *grosso modo* y con mucha cautela se puede afirmar que la demanda de acción social de las grandes ONG ha aumentado entre un 40-60% durante la pandemia, y que entre una cuarta parte y un tercio de esa demanda está formada por personas que han recurrido por primera vez a los servicios que ofrecen estas organizaciones. Los perfiles predominantes entre los nuevos solicitantes de ayuda no parecen diferir mucho de los de los usuarios previos (personas sin ingresos, o con ingresos muy bajos e irregulares, con sobrerrepresentación de inmigrantes y de adultos solos con hijos a cargo), aunque algunas evidencias locales apuntan a la mayor juventud de los nuevos solicitantes. Prestar atención especial a esta población más joven, para evitar que la prolongación en el tiempo de sus condiciones de pobreza le conduzca hacia situaciones cuya superación resulta más costosa cuanto más perdura, es una necesidad de primer orden. Estos esfuerzos necesarios de intervención social con la población más vulnerable deberían acompañarse de otros que consiguieran mejorar la disponibilidad y calidad de información estadística sobre ella para que las actuaciones resulten lo más justas y eficaces posible» (Ocaña, 2020: 46-47).

6. Completando la mirada

Podríamos completar la mirada preguntándonos y respondiendo: «¿Dónde están realmente los efectos de la pandemia en la infancia migrante? En el incremento de la desigualdad y la vulnerabilidad social. Si ya antes de la pandemia, muchos de ellos, estaban dentro de la extrema vulnerabilidad social, en la actualidad están teniendo grandes problemas para hacer frente a sus necesidades básicas —educación, seguridad, ocio, sanidad y de desarrollo sociocognitivo, interrelación con el exogrupo—. Incluso en los casos en los que el niño, niña o adolescente esté inserto en el sistema educativo, se ha encontrado durante el confinamiento con barreras de aprendizaje, al no tener el mismo acceso ni recursos para garantizar un correcto proceso de aprendizaje. El propio personal de los centros residenciales básicos ha señalado la imposibilidad temporal y de recursos que han tenido durante el confinamiento y la desescalada para atender a las demandas educativas de los niños, niñas y adolescentes migrantes. En el caso de los niños, niñas y adolescentes que residen estacional o permanentemente en la calle o en viviendas propias, su actividad principal para conseguir ingresos propios es la venta de bienes en vía pública —ropa, calzado, tecnología, etc.— y trabajos informales de reparación de vehículos o enseres domésticos. Actividades prohibidas durante el confinamiento y la desescalada. Situación que dejó a la infancia migrante sin ningún tipo de recursos económicos para su supervivencia, y a sabiendas de que su capacidad de ahorro era inexistente antes de la pandemia. Más aún, esta situación se agrava con la posibilidad de contraer el virus» (Espinosa y Pérez Moreno, 2012: 138).

También completaría la mirada referirnos a iniciativas de mejora técnica o reflexión sobre el sistema. Una de ellas, dentro del ámbito de trabajo social ha sido la creación del Grupo Estatal de Intervención en Emergencias Sociales (GEIES) (Vicente y Arredondo, 2020).

En definitiva, «la crisis de la COVID-19 impactó esta vez sobre perfiles diferentes a los de la crisis económica anterior, como resultado de las nuevas vulnerabilidades relacionadas con las medidas de distanciamiento social que ha exigido la pandemia: restricciones de la movilidad, confinamiento en el domicilio, aislamiento social, teletrabajo, aceleración de la transformación digital, ralentización de procesos judiciales y administrativos, etc. Estas medidas han provocado que si en la crisis anterior (...) los grupos más perjudicados fueron los jóvenes y la clase trabajadora, con la crisis de la COVID-19 hayan aparecido otros dos grupos de población especialmente perjudicados: las personas mayores y las mujeres. De hecho (...) el 58,5% de las personas usuarias de servicios sociales son mujeres. Sin embargo, los datos recogidos (...) muestran una presencia

de mujeres mucho más alta» (Gibert y otras, 2020: 101). «Los equipos profesionales de servicios sociales, además de un incremento repentino y exponencial de la demanda de ayudas de urgencia, especialmente alimentarias, de la tramitación de prestaciones y de todo tipo de gestiones, han tenido que hacerlo en un escenario de graves dificultades para mantener la intervención con personas con necesidades a menudo graves o muy complejas. La utilización de herramientas digitales de intervención no presencial para suplir las restricciones a la atención presencial, así como la generalización de la tramitación de ayudas y prestaciones por vía telemática, se ha topado con la brecha digital de muchísimas personas usuarias de los servicios sociales, la falta de herramientas tecnológicas adecuadas en los equipos profesionales, y las dificultades propias del teletrabajo, así como de la conciliación con las obligaciones del hogar» (Gibert y otras, 2020: 104).

7. Conclusiones y perspectivas

Hay, posiblemente, dos características o rasgos de nuestros servicios sociales que se han puesto y se están poniendo de manifiesto en esta situación pandémica y que hacen pensar que los servicios sociales puedan tener algún futuro: su vinculación con necesidades reales e importantes de las personas y el compromiso eficaz de muchas personas que trabajan en ellos. Los servicios sociales, que ni siquiera eran nombrados en un decreto de estado de alarma que llegaba a hablar, por poner dos ejemplos, de las peluquerías o de la alimentación de animales, sin embargo, se han convertido en una de las principales preocupaciones, fundamentalmente por las infecciones y muertes acontecidas en servicios sociales de carácter residencial, principalmente entre las personas mayores. Por otra parte, en dichos servicios residenciales y en el conjunto de los servicios sociales, hemos visto a muchas personas trabajando de forma esforzada y eficaz y salvando vidas. Muchas trabajadoras y trabajadores de los servicios sociales, seguramente una mayoría, han trabajado y siguen trabajando con intensidad, conocimiento, compromiso e inteligencia, demostrando entrega, empatía, profesionalidad y vinculación con muchas personas y entornos en las que la pandemia y la emergencia se han cebado y se están cebando. Y frecuentemente lo han hecho y lo siguen haciendo con insuficiente protección y reconocimiento.

Sin embargo, cabe suponer que una sacudida social global como la que estamos viviendo puede ser capaz de cambiar de manera importante los escenarios futuros en los que se vayan a tomar las decisiones políticas y en los que se vayan a formar las preferencias de la ciudadanía, también a la hora de elegir a las personas que vayan a tomar

dichas decisiones políticas. En esos nuevos contextos que se van a ir abriendo no parece creíble que las decisiones de la ciudadanía y de las personas con responsabilidades políticas hagan posible fortalecer simultáneamente todos los mecanismos, dispositivos y estructuras con las que ahora contamos. Cabe suponer que habrá sectores de actividad, políticas públicas o actividades profesionales que serán preferidas y otras que serán preteridas.

No parece difícil imaginar, entonces, un escenario en el que la actual configuración de los servicios sociales pueda verse sometida a tensiones procedentes de tendencias y propuestas, por ejemplo, para que una parte de los servicios sociales de carácter residencial e incluso diurno o domiciliario (especialmente para personas mayores) se dote de mayor contenido prestacional sanitario y se integre de una u otra manera en el sistema de salud. Del mismo modo, en el otro extremo del ciclo vital, a la batalla prácticamente perdida por parte de los servicios sociales (perdida, básicamente, por incomparecencia) en los cuidados en los primeros años de vida, cabe imaginar que pueda agregarse, por ejemplo, que el sistema educativo (tras la experiencia de meses de intentar educar sin escuelas, entendidas como instalaciones) pueda pretender integrar en mayor medida labores de acompañamiento en la infancia y adolescencia que ahora están fragmentadas entre el sistema educativo, el de servicios sociales y otros (como los de ocio, juventud o acción comunitaria). El servicio doméstico, como tal, también puede absorber una parte de lo que hacen los servicios sociales, especialmente cuando determinados servicios sociales domiciliarios no presentan una nítida aportación diferencial de valor (Parella, 2020).

Estas y otras posibles pérdidas de perímetro de acción en materia de cuidados, apoyos e intervenciones de carácter relacional podrían venir facilitadas por el hecho de que, normalmente, dichos servicios son prestados por organizaciones solidarias o privadas en régimen de contrato, concierto, convenio o subvención y mediante relaciones débiles con las estructuras públicas, fácilmente reemplazables por relaciones de dichas entidades con otras estructuras públicas de otro ramo, sea el educativo, el sanitario u otro. Por otra parte, los colectivos profesionales, muy posiblemente, se fijarían más en qué profesionales son contratadas que en cuál es el departamento que las contrata. No es impensable, en todo caso, que algunos de los obstáculos que, anteriormente, dificultaban este tipo de tránsitos intersectoriales desaparezcan o disminuyan en el nuevo contexto.

Por otra parte, del mismo modo que puede haber intereses y estrategias por parte de otros sectores o sistemas para integrar parte de la actividad de servicio que ahora corresponde a los servicios sociales, cabe suponer que, en otros casos, se va a acen-

tuar fuertemente la tendencia contraria: la de endosar a los servicios sociales asuntos o casos no deseados por otros sistemas o sectores. Así, seguramente, los sistemas de empleo, de Seguridad Social, de vivienda o de hacienda van a mantener, fortalecer y ampliar prestaciones y mecanismos de aportación de dinero para diversas necesidades (o de exoneración, reducción o moratoria de pagos) pero es difícil imaginar que, a corto plazo, disminuya su propensión (deliberada o no deliberada, explícita o implícita) a dejar una parcela de esas mismas necesidades que dicen e intentan cubrir (o algún tipo de filtro, cribado, verificación o certificación al respecto) para esa «última red» que nuestros servicios sociales nunca han dejado de ser.

En ese contexto, las estructuras públicas de servicios sociales, que, como se veía más arriba, no tienen, por sí mismas, apenas, la capacidad de realizar los antes citados cuidados, apoyos o intervenciones que, mayoritariamente, encomiendan a organizaciones solidarias o privadas, menos aún pueden dar satisfacción a esa escala a necesidades claramente correspondientes a otros sectores de actividad como la alimentación, el vestido, el alojamiento, el suministro de energía o la telefonía. Si lo que hacen en este momento, básicamente, es racionar dinero, vales o bonos para el acceso a dichos recursos o servicios, sin apenas margen para la intervención social, no parece probable que, en el nuevo contexto, dicho margen mejore. Por otra parte, la magnitud e intensidad de la demanda de este tipo que está llegando y va a llegar a nuestros frágiles y ya castigados servicios sociales nos augura más atasco, más tensión y más insatisfacción para todas las partes.

Parece previsible, entonces, que pueda acentuarse la trampa paradójica en la que se encuentran muchas trabajadoras y trabajadores de los servicios sociales. En mayor o menor medida saben que no están realizando el trabajo profesional de intervención social para el que se formaron o que supuestamente realizan y, posiblemente, en la nueva situación sean todavía más conscientes de las escasas perspectivas de que esa realidad cambie. Sin embargo, por otro lado, en el fondo, no ven nada claro que, en ausencia de dichas tareas de control administrativo para y tras pagos a personas u otros que realizan, conservarían su puesto de trabajo. Específicamente el grueso del personal público más formado para la intervención social realiza labores de gestión (bien porque ha externalizado las actividades de intervención social o bien porque los procedimientos administrativos han sustituido a actividades de intervención social en su labor cotidiana), y no ve un camino mínimamente claro y creíble para conservar el empleo y, a la vez, poder llegar a hacer intervención social.

Sin embargo, a medio plazo, no parece sostenible una situación en la que personal graduado en carreras relacionadas con la intervención social y con deficientes sistemas

de información y herramientas informáticas se siga ocupando de asignar y controlar el destino de recursos económicos en función de necesidades o circunstancias económicas de las personas (asunto que no parece tener relación ni presentar sinergias con sus competencias profesionales para el diagnóstico y, en general, la intervención social). Parece muy probable que la situación laboral y económica que se avecina y las oportunidades que ofrecen las tecnologías digitales hagan cada vez más preferibles las estructuras más abarcadoras y eficientes (como las de la Seguridad Social, las haciendas o los bancos) para esa labor. El cambio tecnológico y social nos va a ir sacando, posiblemente, de la parte que nos correspondía en la asignación de dinero para diversas necesidades de subsistencia, con independencia de que eso nos parezca bien o mal.

Se visualiza, por tanto, un posible achique de espacios, en el que el ámbito de los que ahora consideramos y denominamos como servicios sociales (de los que estamos comprobando ahora con claridad su heterogeneidad y falta de vertebración) pierden terreno por varias partes y va resultando cada vez menos realista el relato según el cual se iban a configurar como el cuarto pilar del estado de bienestar.

Nuestros sistemas públicos de servicios sociales han demostrado, en general, no merecer tal nombre, pero, seguramente, nuestra sociedad no actuaría inteligentemente dejándolos desmembrarse, debilitarse y enquistarse. Incluso cabe identificar ese tipo de situaciones de «más de lo mismo» en las que las soluciones parecen convertirse en problemas:

- La polivalencia y capacidad de combinar diferentes recursos de los servicios sociales hace que muchas personas acudan a los servicios sociales esperando prestaciones y apoyos que estos, cada vez más, se saben incapaces de proporcionarles, incluso aunque se aumente el personal y la financiación (o precisamente por eso, en la medida en que los incrementos de recursos pueden generar más expectativas y más demanda, sin necesariamente aumentar tanto la capacidad de respuesta).

- Las reglas de funcionamiento y normas jurídicas previstas para aportar garantías y eficiencia en la atención a las personas parecen adentrar a los servicios sociales cada vez más en laberintos burocráticos más densos y opacos.

- La informatización y digitalización llamada a simplificar las tareas administrativas y hacer transparente la información parecen convertirse en una nueva barrera generadora de exclusión y amenazadora fuente de control.

- La proximidad a las personas destinatarias, seña de identidad fundamental en la intervención social, genera fricciones y malestares crecientes en ambas partes (in-

cluso maltrato y violencia), en un contexto en el que vulnerabilidades, precariedades, recursos y capacidades se reparten de forma más amenazante y aleatoria en los dos lados de «la mesa».

- El trabajo en red, la coordinación e integración entre diferentes agentes, tantas veces reclamada y alabada, parece hacer cada vez más intrincados e impracticables los itinerarios para las personas trabajadoras y usuarias. La multiplicación de agentes y aproximaciones, de responsabilidades y conocimientos, se nos hace inmanejable y fragmentadora.

Entonces, la pregunta es: ¿otros servicios sociales son posibles?

Para responder a esta pregunta, antes habría que preguntarse si los servicios sociales tendrían sentido. O, más bien, ¿qué servicios sociales tendrían sentido?

A corto plazo, seguramente, los servicios sociales españoles se la juegan en un manejo razonablemente eficiente de las dos grandes hemorragias por las que pueden desangrarse: las que tienen que ver con la atención residencial a personas mayores en situación de dependencia funcional y la asignación, como última red, de recursos de emergencia para la subsistencia o supervivencia de personas en situación de grave exclusión social (o general). Sin embargo, necesitamos un proyecto a medio plazo, una visión de futuro para el desconfinamiento de los servicios sociales, para posibilitar que nuestros servicios sociales puedan salir del rincón en el que se encuentran y del mayor arrinconamiento que esta situación amenaza con provocarles.

Cabe aventurar que, en ese medio plazo (que se está construyendo ya), quizá tuvieran sentido unos servicios sociales que se presentaran como aliados creíbles de esas familias, unidades de convivencia, vecindarios y comunidades en los que tanta responsabilidad se ha depositado en la gestión de esta emergencia. Cierto es que, como se ha dicho en más de una ocasión, para confinarse hacía falta una vivienda. Es cierto, pero para confinarse en una vivienda tampoco es suficiente disponer de ella, dado que, en mayor o menor medida, todas las personas somos interdependientes en nuestra vida cotidiana, en nuestras actividades de la vida diaria en el entorno domiciliario y comunitario. Todas las niñas, niños y adolescentes que el sistema educativo ha enviado a sus casas han necesitado la atención de personas adultas vinculadas con ellas por relaciones primarias. Y a no pocas personas adultas y, especialmente, mayores nos ha pasado y nos va a seguir pasando cada vez más que vamos a necesitar cuidados.

Los servicios sociales llevan tiempo desarrollando prácticas y conocimientos que los pueden hacer creíbles como proveedoras de cuidados, apoyos e intervenciones dirigidas a proteger y promover, a cuidar y complementar las capacidades individuales y comunitarias para la vida autónoma e interdependiente en los domicilios y vecindarios. Están en disposición y en ocasiones en acto de reinventar esos servicios residenciales que se han revelado como indispensables e inadecuados y de reforzar y renovar otras modalidades de servicio de medio abierto, domiciliarias, telemáticas, diurnas, ambulatorias y otras. Para muy diversos momentos y circunstancias del ciclo vital de las personas.

Esas redes familiares y comunitarias de personas con características, capacidades y situaciones diversas, que están siendo capaces de sostener tanta vida en esta pandemia quizá no estén ahí, en muchos casos, en la siguiente. Necesitamos y podemos crear, fortalecer, articular y dinamizar una gama de programas que llene de contenido universal todo el agujero negro que hoy tenemos entre el hogar individual o familiar autosuficiente y la residencia colectiva al uso. Y esa es una tarea intersectorial en la que son imprescindibles, hoy por hoy, las profesionales de los servicios sociales.

Quizá esta pandemia nos esté regalando algunas pistas para nuestra reinvención como servicios sociales, para la construcción de unos nuevos servicios sociales, una mezcla de viejas y nuevas ideas y herramientas que quizá empezamos a distinguir con alguna claridad en el torbellino en el que estamos inmersos. Como que lo que seamos algo habrá de tener que ver con nuestros cuerpos limitados y vulnerables que necesitan de otros cuerpos próximos. Como que esa proximidad entre los cuerpos habrá de ser razonablemente distribuida en el territorio. Como que necesitamos derechos individuales y también lazos primarios, vínculos familiares y comunitarios con personas comprometidas con nosotras. Como que necesitamos formar parte de comunidades de sentido con normas legítimas y asumidas. Como que necesitamos la protección de una capa digital de manejo inteligente y ético de nuestra información a nuestro favor. Como que precisamos territorios resilientes y sostenibles en los que vivir vidas económica, relacional y ambientalmente sostenibles. Como que necesitamos economías solidarias, públicas y privadas más equilibradas en sus pesos específicos y en sus capacidades instaladas, también en el sector de los servicios sociales. Como que la perspectiva de género e interseccional debe ser reivindicada y reforzada tras comprobar en la pandemia la acentuación de las inequidades de género (y otras) y el sacrificio de tantas mujeres sosteniendo la vida en los cuidados, en la limpieza, en los supermercados o en la sanidad.

Tendremos que evaluar la magnitud del daño reputacional con el que nuestros servicios sociales van a salir de esta emergencia. Tendremos que construir y comunicar cuál

queremos que sea nuestro papel en las estrategias generales que los diferentes niveles de gobierno van a tener que articular. Tendremos, seguramente, que arriesgar, innovar, apostar. Necesitaremos, posiblemente, nuevas complicidades y liderazgos. Nadie lo va a tener fácil en los próximos tiempos. Los servicios sociales tampoco.

Seguramente es muy pronto para ver con claridad y para librarse de la tentación de la inercia respecto de planteamientos mantenidos con anterioridad a esta situación tan imprevista y disruptiva. Queden, al menos, estas líneas como testimonio de la preocupación por algunas de las amenazas que se ciernen sobre nuestros servicios sociales y, también, de la esperanza, ojalá, fundada, informada y activa en la oportunidad de una movilización compartida de profesionales y ciudadanía, de fuerzas políticas y movimientos sociales, de la academia y las asociaciones profesionales, del sector público y el Tercer Sector (sobre todo el Tercer Sector de Acción Social), de investigadores y emprendedoras, en definitiva, del mayor número y acierto de agentes interesados e implicados en los servicios sociales, necesariamente incardinada en un proceso colectivo, local y global, de reconstrucción social.

8. Referencias bibliográficas

AEDGSS (Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales (2021): *Índice DEC 2020. Índice de desarrollo de los servicios sociales*.

Arlotti, M., & Aguilar-Hendrickson, M. (2017): «The vicious layering of multilevel governance in Southern Europe: The case of elderly care in Italy and Spain». *Social Policy & Administration*, 52(3), 646-661: https://doi.org/10.1111/spol.12351.

Arrieta Frutos, F. (2019). *El archipiélago del bienestar*. Madrid: Catarata.

Arza, J. (Cord.) (2020): *Informe. Encuesta. Impacto COVID-19. Población gitana*. Pamplona.

Buesa, S. y Fantova, F. (2021): «Impacto de la pandemia y de las respuestas a ella en los cuidados, la vida comunitaria y los servicios sociales», *Grand Place*, n. 15, pp. 185-194.

Calzada Gutiérrez, I., Muriel, M., Páez, V., Caro Blanco, F., Gómez Garrido, M., Alkorta Elorza, E., Fouassier, M., Ruiz Ciarreta, I., Gutérrez Sastre, M., Alma-

GUER-KALIXTO, P., GÓMEZ QUINTERO, J. D. & HERNÉNDEZ CORDERO, A. L. (2021a): *Los servicios sociales ante la pandemia: «Se hace camino al andar». Un año de COVID-19 en servicios sociales. Monitor de impacto de la COVID-19 sobre los servicios sociales. Informe. Mayo 2021*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. https://www.ucm.es/monitorss/informes.

CALZADA GUTIÉRREZ, I., MURIEL, M., PÁEZ, V., CARO BLANCO, F., GÓMEZ GARRIDO, M., ALKORTA ELORZA, E., FOUASSIER, M., RUIZ CIARRETA, I., GUTÉRREZ SASTRE, M., ALMAGUER-KALIXTO, P., GÓMEZ QUINTERO, J. D. & HERNÉNDEZ CORDERO, A. L. (2021b): *Los servicios sociales ante la pandemia: Los aprendizajes de la pandemia. Informe final*. Instituto Nacional de Administración Pública. https://www.ucm.es/monitorss/informes.

CÁRITAS ESPAÑOLA (2020): *Las personas en situación de sin hogar acompañadas por Cáritas. Contexto en 2019 y durante el estado de alarma y la COVID-19*. Madrid.

CONDE-RUIZ, J. I. *et al.* (2020): *Informe sobre las medidas de protección a los colectivos vulnerables durante la crisis de la COVID-19*. Madrid: Fedea.

DINCAT (2021): *L'impacte de la COVID-19 en els serveis i suports a les persones amb discapacitat intel·lectual i del desenvolupament*. Barcelona.

ESPINOSA, M.ª A. y PÉREZ MORENO, S. (2021): *La infancia vulnerable en España: riesgos y respuestas políticas ante la crisis de la COVID-19*. Madrid: UNICEF.

FPM (Fundació Pasqual Maragall) (2020): *Impacto de la COVID-19 según cuidadores familiares de personas con Alzheimer. Encuesta sobre el efecto de la COVID-19 en personas con Alzheimer y sus cuidadores*. Barcelona.

FUNDACIÓN ONCE (2021): *Efectos y consecuencias de la crisis de la COVID-19 entre las personas con discapacidad*. Madrid.

GARCÍA GOIKOETXEA, I. *et al.* (2021): *Impacto de la pandemia COVID-19 en las personas con discapacidad*. Madrid, Real Patronato sobre Discapacidad.

GIBERT, K. *et al.* (2020): *Identificació de Necessitats Socials Emergents com a conseqüència de la COVID-19 i efecte sobre els Serveis Socials del territori*. Barcelona: Fundació iSocial.

González, A. M. *et al.* (2021): «Social work practice during the COVID-19 state of emergency in Spain», *Social Work & Social Sciences Review* (advance publication), pp. 46-60.

GPA (Gobierno del Principado de Asturias) (2021): *Protocolo de actuación frente al COVID-19 en el ámbito de los servicios sociales en el Principado de Asturias*.

Hidalgo, A. (2021): «Social work practice during the COVID-19 state of emergency in Spain», *Social Work & Social Sciences Review 22(two).*

Matías, A. *et al.* (2020): «Los servicios sociales comarcales de atención primaria y la COVID-19. En tránsito hacia la nueva normalidad», *Servicios Sociales y Política Social,* XXXVII, pp. 177-191.

Merino, L. y Romeo, Z. (2020): «Las organizaciones del Tercer Sector Social de Euskadi ante la crisis de la COVID-19», *Zerbitzuan*, n.º 72, pp. 91-104.

Ocaña, C. (Dir.) (2020): *El impacto social de la pandemia. Una evaluación preliminar.* Madrid: Funcas.

Parella, S. (2020): «El sector del trabajo del hogar y de cuidados en España en tiempos de COVID-19», en *Anuario CIDOB de inmigración,* pp. 102-114.

PVE (Plataforma del Voluntariado de España) (2021): *Impacto de la pandemia en las personas contratadas y voluntarias del tercer sector de acción social.* Madrid.

Rodríguez C. *et al.* (2021): *ESPN Thematic Report: Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis.* Brussels: European Union.

Santás, J. I. (2021): «Apuntes para la mejora de los servicios sociales locales tras el COVID-19: impacto sobre algunos retos previos», *Documentación Social.*

SEDS (Secretaría de Estado de Derechos Sociales/Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030/Gobierno de España) (2020a): *Documento técnico de recomendaciones de actuación desde los servicios sociales de atención domiciliaria ante la pandemia de la COVID-19. Versión 2*. Madrid.

SEDS (Secretaría de Estado de Derechos Sociales/Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030/Gobierno de España) (2020b): *Marco común para la aplicación del «Plan*

de Respuesta Temprana en un escenario de control de la pandemia por COVID-19» en el ámbito de los servicios sociales no residenciales. Madrid.

SEDS (Secretaría de Estado de Derechos Sociales/Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030/Gobierno de España) (2021): *Nota resumen sobre el impacto de la COVID-19 en los servicios sociales de atención primaria a través del análisis de la aplicación SIUSS en el período comprendido entre el 14-03-2020 y 21-12-2020 (últimos datos disponibles a abril 2021)*. Madrid.

Vicente, E. y Arredondo, R. (Coords.) (2020): *El trabajo social ante la emergencia de la COVID-19*. Madrid: Consejo General del Trabajo Social.

Capítulo 15

Los cuidados y la atención a la dependencia en tiempos de pandemia

Vicente Marbán Gallego

1. El impacto de la COVID-19 en la organización social de los cuidados

La irrupción de la pandemia en 2020 ha evidenciado las carencias estructurales en las políticas de apoyo a las familias en situación de mayor vulnerabilidad y el propio carácter estructural de la exclusión social y la desigualdad en España reflejado por las diferentes Encuestas EINSFOESSA realizadas desde 2007: los hogares con niveles de integración plena en 2021 (41,9%) han caído más de siete puntos porcentuales con respecto a 2018 y los que están en exclusión severa han aumentado casi cuatro puntos hasta alcanzar al 10,7% de los hogares (más de dos millones) (Fundación FOESSA, 2021).

La pandemia también ha alterado varios pilares básicos de nuestra organización social de los cuidados como son la dimensión relacional, la capacidad de conciliación y autogestión del tiempo y la demanda y oferta pública y privada de cuidados.

Estudios previos nos indican que, por lo general, la dimensión relacional y la solidaridad con nuestro entorno tiende a fortalecerse como una reacción natural a las crisis económicas. El estudio de la Fundación FOESSA sobre el primer impacto de la crisis de 2008 (Laparra y Pérez, 2010) constató que durante la pasada crisis económica aumentaron las relaciones sociales con familiares, vecindario, amistades y compañeras/os de trabajo y mejoró la solidaridad entre los hogares. El porcentaje de hogares que no tenía ningún tipo de relación social con terceros fue disminuyendo considerablemente cuando se transitó de los años de bonanza (2007) a los de crisis económica (2009). En ese periodo descendió el número de hogares que no contaba con ayuda cuando la necesitaba (Iturbide, 2010).

Sin embargo, la crisis de la COVID-19 ha invertido parcialmente esta tendencia y nos muestra algunas singularidades con respecto a las crisis económicas «convencionales». Como cabría esperar de una situación de pandemia en la que se restringen los contactos especialmente con personas fuera del hogar y aumentan las dificultades para mantener el contacto habitual y brindar apoyo externo, la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA (2018, 2021) apunta a que se han podido reforzar los lazos con familiares convivientes mientras que se han debilitado los lazos comunitarios con personas de fuera del ámbito doméstico. Según esta encuesta, el porcentaje de hogares que no tiene ningún tipo de relación con los miembros del hogar apenas ha variado entre 2018 y 2021 (2%), mientras que ha aumentado cuando se trata de familiares no convivientes (del 0,6% al 1%), amistades (0,5% a 1,6%) y vecindario (4,1% a 6,2%). Este debilitamiento de los vínculos externos al hogar sigue siendo más acusado en los hogares en exclusión severa y en hogares monoparentales compuestos por madres con descendencia y responsabilidad exclusiva sobre la misma. Del mismo modo, la frecuencia de la relación con los miembros del hogar ha permanecido estable entre 2021 y 2018 (las relaciones diarias o de varias veces por semana se mantiene en el 77% de los hogares) mientras que ha disminuido sustancialmente cuando se trata de otros familiares (-9 puntos porcentuales), amistades (-15) y vecindario (-7,5). Por último, también son más los hogares que sienten que su relación con miembros del hogar se han fortalecido (16,1%) que aquellos que creen que se ha debilitado o deteriorado (5,1%), mientras que sucede lo contrario con familiares no convivientes (16,6% cree que se ha deteriorado y el 13,5% que se ha fortalecido), amistades (22,1% y 9,6%) y vecindario (13,2% frente al 9,2%).

En términos generales, son más los hogares que creen que la pandemia ha tenido ninguno o poco impacto en el deterioro o debilitación de esas relaciones (65%) que quienes opinan que ha tenido bastante o mucho impacto (34%). En cualquier caso, la dimensión de este último porcentaje, junto a que el número de hogares que identifican sus relaciones como malas o muy malas se haya multiplicado por tres desde 2018 hasta la actualidad (del 0,5% al 1,5%) no ocultan que la pandemia también ha tensado las relaciones sociales.

El aislamiento, el distanciamiento social y la aversión al riesgo de contagiarse, expresadas como principales formas de autocuidado, han influido en la contención de los apoyos informales entre los hogares. El actual contexto pandémico ha forzado a la población en general y, sobre todo, a la de edad avanzada, a un mayor autocuidado y precaución en sus relaciones sociales, viéndose mucho más limitada para prestar los apoyos que venían proporcionando en situaciones de urgencia social. A diferencia de lo sucedido en la anterior crisis económica, en el periodo 2018-2021 ha disminuido el porcentaje de personas

que han ayudado o ayudan a otras personas y, en menor medida, también el de personas que han tenido o tienen alguna persona que pueda ayudarle. Por el contrario, cuando se pregunta a quiénes ayudan, son más las personas que creen ayudar más que antes de la pandemia (10%) frente a quienes creen haber ayudado menos (3,8%). De lo anterior, cabría inferir, con todas las cautelas posibles, que las personas, en general, han podido ayudar menos con la pandemia, pero quienes lo han hecho han intervenido con mayor intensidad que antes, sobre todo en contextos urbanos donde los lazos sociales son más líquidos y donde la soledad y el aislamiento social han limitado la capacidad de muchas personas mayores para satisfacer sus necesidades básicas.

A la contención en las relaciones sociales y de los apoyos informales fuera del hogar se unieron, durante la primera ola de la pandemia, el cierre de espacios tradicionales de cuidados como las escuelas y los centros de servicios sociales para personas mayores y dependientes. Esto implicaba devolver al interior de los hogares funciones de cuidados que antes de la pandemia se delegaban o asumían por determinados servicios públicos, dificultando más aún la gestión de los tiempos de cuidados y, según los casos, su conciliación con el ámbito laboral.

Con el cierre de los centros educativos, la escuela perdió su capacidad para compensar las carencias educativas, de recursos y de tiempo de cuidados de muchas familias vulnerables. Con el confinamiento, los patrones de ocio y actividad física de los menores de edad se vieron alterados y constreñidos a viviendas generalmente infradimensionadas para atender la vitalidad de los niños y niñas, y ello junto a una mayor carencia de refuerzo educativo asociado a la educación a distancia (Save the Children, 2021), lo que implicó la multiplicación de las necesidades de cuidados de los menores de edad dentro de los hogares. La sobrevenida virtualización de la enseñanza, considerada como un mal menor en ausencia de presencialidad, pasó a ser un mal mayor, un nuevo elemento exclusógeno (FOESSA, 2021) para los hogares en situación de exclusión social y en entornos rurales que afrontaban ese proceso con una menor preparación previa y sin equipamientos adecuados **(1)**.

El cierre de escuelas y la semipresencialidad **(2)** entrañaron importantes dificultades para que los hogares pudieran asumir las tareas de cuidados de la infancia y adoles-

(1) Según UNICEF (2020) en los hogares del primer cuartil de renta el 7,9% no disponía de conexión a internet, y el 30% no tenían ordenador.

(2) El número de días lectivos en los que las escuelas de preescolar y primaria estuvieron totalmente cerradas en 2020 (en torno a 45 días) fue similar a la media de la OCDE en educación infantil (44) e inferior en educación primaria (59) (OCDE, 2021a).

cencia. Según la EINSFOESSA 2021, un 12% de los hogares cree que con la pandemia han aumentado bastante o mucho las dificultades de cuidados de los menores de 15 años. Estas dificultades se han afrontado redefiniendo las estrategias laborales, relacionales y de cuidados familiares mediante, en este orden, situaciones de expediente temporal de regulación del empleo (ERTE) o desempleo, teletrabajando, recurriendo a amistades, familiares o vecindario, teniendo que renunciar a un empleo (un 10% de los hogares **(3)**, sobre todo las mujeres) o dejándoles solos durante un tiempo. No todos los tipos de hogar han podido hacer efectiva una combinación de estas estrategias de la misma manera: a diferencia de los hogares con integración plena, los hogares en exclusión severa han recurrido mucho menos a amistades, familiares o vecindario y su uso de teletrabajo ha sido prácticamente inexistente para afrontar el cuidado de los menores de 15 años.

En cuanto a los menores de seis años, el cuidado materno sigue siendo claramente mayoritario según la Encuesta EINSFOESSA 2021, sobre todo en los hogares en exclusión moderada y severa, y ha aumentado en los momentos de confinamiento y/o cuarentena. Con el confinamiento, sin embargo, ha aumentado ligeramente la implicación paterna en los cuidados, sobre todo en los hogares de integración plena, debido a la imposibilidad de asistir al puesto de trabajo o a una reducción sustancial o total del tiempo dedicado al empleo, incluido el tiempo de transporte. El hogar como espacio de cuidados ha pasado así a convertirse también en un reducto defensivo contra la pandemia (Durán, 2021), muy heterogéneo en cuanto a la capacidad de las familias y el espacio físico disponible para aislarse y asumir esas tareas sobrevenidas de cuidados. Según Save the Children (2020a), el 15% de las familias con pocos recursos describía su casa como un espacio con malas o muy malas condiciones para pasar el confinamiento debido a la falta de espacio o la poca intimidad, lo que sumado a la inestabilidad económica hizo que las familias vulnerables estuvieran sometidas a una mayor tensión que el resto de los hogares en sus relaciones personales.

La pandemia también ha alterado profundamente las estrategias familiares de cuidados de las personas dependientes. Las personas que han visto reconocida su situación de dependencia por el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) han aumentado del 1,9% al 2,2% entre las Encuestas EINSFOESSA de 2018 y 2021. Se trata de un dato positivo que, sin embargo, hay que tomar con cautela

(3) Durante la primera oleada de la pandemia probablemente este porcentaje fue superior. Como señala Cáritas (2020a), dos de cada diez hogares tuvieron que renunciar a algún empleo para encargarse del cuidado de aquellos y casi un 6% ha tenido que dejar solos a los menores durante largos periodos de tiempo.

porque la mayor parte de las resoluciones de grado de dependencia fueron realizadas con anterioridad a la pandemia ya que, según datos del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), entre marzo 2020 y julio 2021 apenas crecieron un 0,3%. Otra cifra aparentemente positiva de los resultados de la EINSFOESSA es que ha disminuido entre 2018 (4,6%) y el 2021 (4,3%) el porcentaje de hogares en el que todos los adultos sufren discapacidad, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria. Lamentablemente, la sobremortalidad de las personas dependientes ocurrida por la pandemia podría explicar parte de esta disminución. Baste decir que solo entre las personas incluidas en el SAAD, según el sistema de monitorización de la mortalidad MOMO (IMSERSO, 2021), entre marzo de 2020 y agosto de 2021 se produjo un exceso de mortalidad superior a las 63.085 personas en el SAAD, de las cuales el 79% (50.064 personas) tenía 80 o más años.

El cierre de comedores para personas mayores y centros de día y la supresión o reducción de los servicios de ayuda a domicilio durante la primera oleada han supuesto un claro empeoramiento de las condiciones de vida de las personas dependientes (CES,2021). Esto ha tenido una repercusión directa en los hogares con alguna persona dependiente que necesitan ayuda o cuidados de otra persona y que no la reciben, con un aumento del 1% al 1,2% entre 2018 y 2021, y en una disminución de las personas que han estado internadas o atendidas en el último año, o, en la actualidad, en servicios de atención institucional como residencias y centros de día (EINSFOESSA 2021).

La comparación de las Encuestas EINSFOESSA 2018-2021 también confirma cómo el distanciamiento social y el confinamiento han tenido un impacto negativo en los cuidados informales recibidos por las personas dependientes en el domicilio, tanto los proporcionados por los miembros del hogar, que siguen manteniendo su protagonismo, como los de familiares no convivientes y amistades o vecindario. Del mismo modo, la pandemia ha contenido la oferta de servicios públicos manteniéndose durante ese periodo solo los porcentajes de servicios que prescinden de la presencialidad, como la teleasistencia, y descendiendo los servicios públicos de ayuda a domicilio. La ayuda a domicilio prestada por personas empleadas de hogar también ha retrocedido de manera clara. Sin duda, la pandemia ha redefinido la relación entre empleadoras y empleadas (Elizalde y Martínez, 2021; Durán, 2021). Los menores ingresos en el hogar por la pérdida del empleo o por un ERTE, la aversión al contagio entre cuidadoras y personas dependientes, el alto grado de empleo informal y una legislación laboral abusiva que permite despidos de un día para otro junto a la tardía reacción del Gobierno para extender su escudo social a este colectivo pueden estar detrás de tal retroceso, sobre todo durante la primera ola de la pandemia.

A diferencia de los servicios de la dependencia, las Encuestas EINSFOESSA 2018 y 2021 indican un ligero repunte en las prestaciones económicas, sobre todo en las vinculadas a la contratación de un servicio privado y en las Prestaciones Económicas para Cuidados en el Entorno Familiar (PECEF). Como consecuencia de la reducción o supresión temporal de algunos servicios del SAAD y el temor al contagio en las residencias, durante la pandemia se ha alterado la tendencia que se venía produciendo desde 2009 hacia un mayor peso de las prestaciones en servicios y un descenso de las prestaciones económicas, en especial las PECEF. Los resultados descritos de EINSFOESSA 2021 son congruentes con los datos del SAAD proporcionados por el IMSERSO confirmando como, durante la pandemia (datos entre febrero 2020 y julio 2021), ha disminuido el peso de la atención residencial (-0,99%) y los centros de día (-0,85%) sobre el conjunto de prestaciones mientras que han aumentado prestaciones como la teleasistencia (+0,83%) y las PECEF (+1,01%). En el caso de estas últimas, han jugado a su favor su rápida concesión y el bajo coste económico y administrativo comparado con la puesta en marcha de servicios. Sin embargo, aunque quizás las PECEF estén cumpliendo su función para aliviar los sobrecostes de cuidados en la situación actual su uso debe tender a ser excepcional, tal y como prevé la propia Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD). En su actual configuración y dentro de nuestra estructura social en la que la mayor parte de los cuidados familiares tiende a recaer sobre las mujeres puede estar contribuyendo a perpetuar los cuidados informales precarios y reproducir la feminización de los cuidados (Marbán Gallego, 2021).

Desde el punto de vista de los colectivos, en el ámbito de los cuidados la pandemia está teniendo un impacto negativo más intenso en la infancia y adolescencia que reside en los hogares más vulnerables, en el colectivo de mujeres, sobre las que sigue recayendo el peso sustantivo de los cuidados y en las personas mayores y/o con discapacidad.

En el caso de la infancia y adolescencia, la exclusión severa casi se duplica (15,5%) en los hogares formados por parejas con hijos con respecto a los hogares de parejas sin hijos (8,6%) (Fundación FOESSA, 2021). Los efectos emocionales de la pandemia en los menores de edad han sido importantes. Según Save the Children (2021), en un estudio realizado entre 1.290 familias vulnerables, un 55% de los menoresde edad ha experimentado cambios negativos relacionado con estrés (23%), ansiedad (21%) y miedo (18%). El cierre de colegios ha tenido un impacto más negativo en los hogares con menores de edad en situación de exclusión cuyas condiciones residenciales, limitado espacio para el estudio y escasez de recursos tecnológicos han acentuado, más si cabe, la desigualdad educativa previa a la pandemia (Save the Children, 2020b; UNICEF, 2020).

El impacto de la COVID-19 en las personas mayores y con discapacidad que son cuidadas tanto en residencias como en sus domicilios ha tenido una especial intensidad y dramatismo que se ha reflejado en un desbordamiento de la capacidad de respuesta asistencial. En las residencias se ha producido, aunque no de manera generalizada, un triaje o selección adversa de las personas mayores que, hasta la llegada abrupta de la pandemia, accedían normalmente al sistema hospitalario (Marbán, Monserrat y Rodríguez Cabrero, 2021). El bloqueo de facto en el acceso al sistema hospitalario, unido a la limitada capacidad de atención sanitaria en las residencias, ha supuesto una sobremortalidad sin precedentes del colectivo.

En la parte relacional, el riesgo de contagio ha hecho perder a las personas mayores una base importante de sociabilidad, relaciones afectivas y autoestima relacionadas, por ejemplo, con las tareas de cuidados de la infancia y adolescencia (Durán, 2021). Cuando eran accesibles y las habilidades digitales lo permitían, las nuevas tecnologías han funcionado como un «ancla» social o como una herramienta de telecuidado afectivo o cuidado a distancia amortiguando parcialmente estos efectos (Durán, 2021). No obstante, a pesar de ello este impacto positivo no ha sido generalizado, ya que la brecha digital se ha convertido en un factor de exclusión más que de integración, sobre todo para los hogares en situación de exclusión severa (FOESSA, 2021).

Con la pandemia, las mujeres han visto multiplicadas más todavía sus actividades de cuidados con menores de edad y personas dependientes. Como hemos señalado, aunque ha aumentado ligeramente la implicación paterna, la mujeres han tenido que dedicar más tiempo a los cuidados de menores de edad y renunciar más a un empleo que los varones para asumir estas tareas. En el cuidado de personas mayores de edad, las mujeres aumentaron mucho más que los hombres el tiempo de cuidados, sobre todo en cuidado emocional y de compañía (Moreno Colom, 2020). En los hogares monoparentales compuestos por madres con descendientes la situación de confinamiento y distanciamiento social han debilitado, más si cabe, sus relaciones sociales con el entorno próximo, agravando las limitaciones habituales de estos hogares asociadas a las tareas de cuidados y gestión del hogar en solitario.

2. Las políticas públicas orientadas hacia los cuidados durante la pandemia

La organización social de los cuidados requiere de políticas públicas omnicomprensivas e integrales a lo largo de la existencia, desde la infancia a la vejez, con el objetivo final de promover la autonomía de las personas en su sentido más amplio. La organiza-

ción social de los cuidados también es muy transversal: muchas de las actuales mujeres cuidadoras pertenecen a la Generación *Sandwich* (Miller, 1981) atendiendo al mismo tiempo a personas mayores dependientes e infancia y teniendo que conciliar esos cuidados con el empleo en el mercado ordinario. Las personas mayores también cuidan de niños y niñas o apoyan en su crianza. Esta trasversalidad no siempre es tenida en cuenta en nuestro sistema de protección social, diseñado como si los cuidados de la infancia y de adultos en situación de dependencia fueran compartimentos estancos y guiado por un enfoque productivista al servicio de la reproducción estable de la fuerza de trabajo y de mercados de trabajo ordenados.

En el actual contexto pandémico, podemos diferenciar tres grupos de medidas de políticas públicas con una orientación directa o bien subalterna hacia los cuidados y la conciliación y que han tenido alguna incidencia en la organización social de los cuidados: a) las nuevas medidas extraordinarias que han sido aprobadas *ad hoc* para afrontar la COVID-19; b) las medidas que ya existían y que se han modificado para adaptarse a la pandemia y, c) las medidas ordinarias, muchas de las cuales venían funcionando habitualmente con anterioridad a la pandemia y cuyo diseño, salvo excepciones, no se ha alterado sustancialmente (cuadro 1). En nuestro análisis y por el enfoque temático de este documento, más relacionado con los cambios en los sistemas de protección social durante la pandemia, nos detendremos fundamentalmente en los que se han visto más afectadas en su estructura y diseño por el contexto de la COVID-19.

– Entre las medidas extraordinarias *ad hoc* para afrontar la COVID-19 y con orientación específica hacia los cuidados destacan los Programas de refuerzo de la nutrición infantil durante el cierre de los colegios y la cancelación de las clases regulares **(4)**. Esta medida, similar al programa VECA (Vacaciones Escolares, Continuar Aprendiendo), diseñado por el Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil, tuvo un impacto directo en los cuidados familiares durante el confinamiento, facilitando el acceso a una dieta equilibrada a los menores que recibían almuerzos escolares gratuitos (Real Decreto-Ley 7/2020). Fue dotada con recursos extraordinarios por una cuantía de 25 millones de euros asignados a las comunidades autónomas y se articuló mediante ayudas económicas o en especie. Su impacto fue muy positivo para las familias vulnerables con hijos aunque fue implementado con un desigual éxito entre las comunidades autónomas.

(4) Se pueden encontrar más detalle de estos programas en el siguiente enlace: https://bit.ly/3nxCRFM .

CUADRO 1. Principales medidas de políticas públicas orientadas a los cuidados durante la pandemia

Políticas	Orientación específica hacia los cuidados o la conciliación	Orientación subalterna hacia los cuidados y la conciliación
Medidas extraordinarias	Programas refuerzo nutrición infantil	Permiso retribuido recuperable Subsidio extraordinario para personas empleadas de hogar Adaptación de espacios seguros en centros educativos y de cuidados de larga duración
Medidas adaptadas al contexto COVID-19	Plan MECUIDA	Incapacidad temporal (IT) asimilada a baja laboral por accidente de trabajo por COVID-19 (ITCOVID-19) Expediente temporal de regulación del empleo (ERTE) Teletrabajo
Medidas ordinarias	Permisos parentales y otros permisos por razones familiares	
	Excedencias	
	Educación y cuidados a la primera infancia (0-3 años)	
	Plan Corresponsables	
	SAAD: Cuidados de larga duración/ dependencia (Plan de choque)	

Fuente: Elaboración propia

Por el contrario, entre las medidas extraordinarias para la COVID-19, de carácter coyuntural y no orientadas directamente a los cuidados, pero con efecto indirecto sobre los mismos, destacamos el permiso retribuido recuperable, el subsidio extraordinario para personas empleadas de hogar y la adaptación de espacios seguros frente a la COVID-19 en centros educativos y de cuidados de larga duración.

Los permisos retribuidos recuperables, obligatorios y aplicables solo para los trabajadores que no prestaran servicios esenciales (siempre que no teletrabajaran, estuvieran sujetos a un ERTE, a incapacidad temporal o bajas de paternidad o maternidad) (Real Decreto-Ley 10/2020), fueron fundamentalmente una medida de sostenimiento de empleo durante el confinamiento. Los trabajadores mantuvieron su salario habitual durante el periodo obligatorio establecido para su disfrute (entre el 30 de marzo y el 9 de abril de 2020), pero a cambio tuvieron que recuperar

las horas perdidas antes de que finalizase el año 2020. Aunque durante ese tiempo los trabajadores no esenciales pudieron permanecer en sus hogares cuidando de las personas a su cargo en un momento en el que las escuelas y centros de cuidados para dependientes estaban cerrados, realmente no fue una medida pensada para la conciliación. Tuvo un efecto muy limitado sobre los cuidados debido a su carácter recuperable, la corta duración y la exclusión de los trabajadores esenciales. Esto último excluyó a una parte importante de mujeres, sobrerrepresentadas dentro de los colectivos de trabajadoras esenciales (limpiadoras, personal sanitario, trabajadoras del hogar, auxiliares de ayuda a domicilio y de residencias limpiadoras, dependientas y cajeras de tiendas de alimentación y supermercados) que no pudieron beneficiarse de esta medida, especialmente en hogares monoparentales constituidos por madres trabajadoras en esos sectores.

El subsidio extraordinario para personas empleadas de hogar **(5)** inscritas en el sistema especial del Régimen General de la Seguridad Social fue aprobado como una prestación por desempleo asistencial de carácter excepcional y temporal (entre 14 de marzo y 20 julio de 2020) para proteger situaciones de vulnerabilidad por extinción del contrato o del cese temporal total o parcial de la actividad debido a la declaración del estado de emergencia (RDL 11/2020, arts. 30-32) **(6)**. Esta medida extraordinaria, aunque se enmarca dentro de las políticas de protección de desempleo, podemos incluirla aquí por la importancia de la actividad de las empleadas del hogar en el ámbito específico de los cuidados y porque supuso el reconocimiento excepcional de derechos de protección frente al desempleo para un grupo de cuidadoras que no los tenía. Su impacto en este colectivo fue limitado debido a problemas durante su implementación (lenta gestión, incumplimientos de los plazos —no se pudo comenzar a solicitar hasta el 5 de mayo de 2020—, complejo formulario...) (Martínez Buján, 2021) y por la exclusión de las trabajadoras no inscritas en el sistema especial del Régimen General de la Seguridad Social, muchas de las cuales trabajan en la economía informal —se estima que casi tres cuartas partes no estaban registradas y no pudieron solicitar la prestación Cáritas, 2020b)—. Aunque se aprobó con retraso con respecto a otros sectores laborales (Martínez Buján, 2021), supuso un importante avance que puede abrir camino a futuras regulaciones y que permitió amortiguar parcialmente la pérdida de ingresos durante un

(5) Más detalles en este enlace: https://bit.ly/3pAaFVC .

(6) Esta prestación no se incluyó en el primer decreto de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19 (Real Decreto-Ley 8/2020 de 17 de marzo), sino con posterioridad (RDL 11/2020 de 31 de marzo).

contexto social de miedo al contagio, confinamiento, ERTE o teletrabajo que llevó a muchas familias a prescindir de estos servicios (Elizalde y Martínez, 2021) **(7)**.

Tras el confinamiento y después de superarse la devastadora primera ola de la pandemia, se tomaron algunas medidas en los centros educativos y de cuidados de larga duración, creando las condiciones adecuadas para reducir los contagios con el principal objetivo de garantizar el retorno a la formación y a los cuidados en un entorno más seguro. La mayor parte de estas medidas fueron de carácter sociosanitario, como la limpieza y desinfección de las instalaciones y entorno, distribución de gel hidroalcohólico, el distanciamiento físico y el uso de la mascarilla. En el ámbito escolar se redujeron ratios, se habilitaron espacios dentro de los centros o se cedieron otros en el entorno comunitario, se instalaron aulas de campaña e incrementaron temporalmente las plantillas de personal docente y profesionales del ocio y tiempo libre. En los centros residenciales de cuidados de personas mayores y dependientes, además de la elaboración de documentos técnicos, guías de prevención y creación de grupos de trabajo **(8)**, se sectorizaron los centros y se aisló a las personas en función de los síntomas **(9)**, los residentes positivos por la COVID-19 se derivaron a centros de atención intermedios, se realizaron pruebas PCR a personal y visitantes y se tomó la toma de temperatura a los familiares en la entrada de las residencias.

– Otro grupo de medidas que considerar son aquellas que ya venían funcionando y que han sido adaptadas al contexto de la pandemia. Algunas de ellas están enfocadas directamente hacia los cuidados o la conciliación (Plan MECUIDA); otras se orientan fundamentalmente a bajas médicas laborales por motivos de COVID-19 (incapacidad temporal asimilada a baja laboral por accidente de trabajo por COVID-19 o ITCOVID-19), al sostenimiento del empleo (ERTE) o a la organización del trabajo (teletrabajo), aunque están teniendo cierta repercusión en la organización de los cuidados.

El Plan MECUIDA es una medida orientada a mejorar la conciliación laboral y los cuidados en el hogar. No es una medida nueva (aunque sí lo sea su nombre) sino que recoge

(7) Resulta complejo encontrar fuentes oficiales sobre la concesión de estos subsidios. Según una respuesta parlamentaria escrita del Ejecutivo, a 28 de febrero de 2021 el número de expedientes aprobados de este subsidio por el Gobierno fue de 43.635: https://bit.ly/3mmwVjX .

(8) Destaca la creación de dos grupos de trabajo específicos de las residencias creados por la Comisión Delegada del SAAD: Grupo de Trabajo «Modelo de Atención Residencial» y el Grupo de Trabajo «Residencias y COVID-19».

(9) Orden SND/265/2020 de 19 de marzo de 2020, https://bit.ly/3pmm2xS .

los derechos de adaptación y reducción de jornada de la ley y los amplía para cubrir circunstancias excepcionales originadas por la COVID-19 (Real Decreto-Ley 8/2020). Su objetivo es permitir la adaptación o reducción de la jornada de trabajo (con reducción proporcional de salario) a las personas trabajadoras para encargarse del cuidado de la infancia y adolescencia, personas con discapacidad y de familiares hasta el segundo grado cuando estén enfermos, confinados o su escuela o centro esté cerrado por razones de la COVID-19. Se ha prorrogado por sexta vez hasta el 28 de febrero de 2022. Decimos que no es una medida nueva ya que, en realidad, garantiza un derecho similar al de reducción de jornada por guarda legal de menores de doce años, con la peculiaridad de que se amplían las modalidades de adaptación de jornada incluso hasta el 100%, se extiende hasta el segundo grado de familiares que necesitan cuidados y los plazos para comunicar la reducción de jornada especial a la empresas se rebajan a 24 horas en vez de 15 días. También puede ser considerada una variación de la legislación para trabajadores que necesitan cuidar a un descendiente gravemente enfermo (RD 1148/2011) aunque en ese caso el permiso parental es financiado por la Seguridad Social (Rodríguez Cabrero *et al.*, 2021). Este programa está permitiendo agilizar la tramitación y flexibilizar la jornada laboral en tiempos de pandemia sobre todo mientras mantuvo una de las condiciones para su disfrute como fue el cierre de los centros educativos o de cuidados de larga duración. No obstante, el hecho de que con el Plan MECUIDA las familias se vean obligadas a adaptar las condiciones de trabajo o a pedir un permiso sin remuneración por tener que permanecer en el hogar debido a una cuarentena escolar (muchas veces sobrevenida y causada por terceros) o por cuidar de sus familiares enfermos *sin* diagnóstico de COVID-19 (en muchos casos no realizado por su alto coste y elevado tiempo de espera) puede resultar discriminatorio comparado con las familias donde esos mismos convivientes *sí* tienen diagnóstico positivo de COVID-19, en cuyo caso sí pueden disfrutar de un permiso retribuido por ITCOVID-19 mientras esté de baja por contagio.

Esta ITCOVID-19 (RDL 6/2020) está destinada solo a los trabajadores por cuenta ajena y los autónomos que se vean obligados a permanecer en su domicilio sin poder acudir al trabajo (excepto cuando sea posible el teletrabajo) por su aislamiento, contagio o por restricciones de movilidad en los municipios donde residan o trabajen. Como decíamos, también se aplica cuando el trabajador está aislado porque convive con una persona con una prueba médica positiva por COVID-19. Durante el tiempo que el trabajador esté de baja por COVID-19 percibe el 75% del salario desde el día siguiente al inicio de dicha baja **(10)**. Salvo complicaciones, suele tener una corta duración. De

(10) La consideración de accidente de trabajo en lugar de enfermedad común es más ventajosa para la empresa y para el trabajador ya que la incapacidad temporal la paga la Seguridad Social o entidad colaboradora desde el día siguiente a la concesión de la baja (el empresario solo paga el salario ínte-

media, las bajas por COVID-19 han durado 19,43 días en el caso de contagio y 12,61 días en el caso de aislamiento.

La incapacidad temporal por accidente de trabajo ya existía antes de la pandemia. La principal novedad es que la infección por COVID-19 se considera un accidente de trabajo en lugar de considerarse una enfermedad común (como era habitual, por ejemplo, con una gripe común). Como podemos deducir de lo anterior, salvo cuando sean los padres quienes generen la IT por contagio, en cuyo caso, no podrán cuidar, o estén teletrabajando, en el resto de situaciones (por aislamiento, restricciones forzosas de movilidad, o por contagio de menores de edad o personas mayores convivientes con diagnóstico positivo de COVID-19) esta prestación, aunque no estaba concebida para ello, ha permitido permanecer en el hogar como cuidadores (de manera retribuida, a diferencia del Plan MECUIDA) durante el tiempo que haya durado la baja por ITCOVID-19.

Un año después de la eclosión de la pandemia en España en marzo de 2020, la Seguridad Social ha tramitado más de 3,7 millones de bajas por COVID-19 con un coste estimado de 1.800 millones de euros (1,23 millones lo han sido por contagio y 2,53 millones por aislamiento)**(11)**. Entre estos beneficiarios no es posible diferenciar el número de familias con menores de edad o personas mayores convivientes a su cargo con diagnóstico de COVID-19 que se han acogido a esta prestación aunque parece que la cifra no sería nada desdeñable.

Los ERTE, por su parte, sobre todo son una medida de protección del empleo que permite a las empresas llevar a cabo reducciones de jornada (entre el 10% y el 70% de la jornada laboral) o una suspensión temporal del contrato de trabajo por razones de la COVID-19. Las empresas cuentan con exenciones de las cotizaciones sociales entre el 100% y el 70% siempre que mantengan el empleo durante seis meses desde la reanudación de la actividad mientras que los trabajadores afectados por el ERTE tienen acceso a las prestaciones por desempleo abonadas por la Seguridad Social. Los ERTE en general ya estaban regulados en el Estatuto de los Trabajadores de 1980. Los ERTE por COVID-19 tienen varias peculiaridades: se flexibilizan los requisitos reduciendo

gro del día de la baja) y el 75% del salario se percibe desde el día siguiente al inicio de la baja. Cuando se trata de una enfermedad común, el trabajador no recibe ninguna prestación durante los tres primeros días. Lo paga la empresa entre el 4.º y el 15.º día de baja y la Seguridad Social o entidades colaboradoras a partir del 16.º día de baja. El 60% del salario se percibe entre el 4.º y el 20.º día de baja, y el 75% a partir del 21.º.

(11) Más detalles sobre su distribución de territorios puede encontrarse en este comunicado de prensa de la Presidencia del Gobierno: https://bit.ly/3vMRt6O.

el tiempo de tramitación (de 15 días a 5 o 12, según el tipo de ERTE), se simplifica el procedimiento (el informe de la inspección de trabajo es opcional) y se prorrogan de manera extraordinaria las prestaciones contributivas por desempleo ya existentes flexibilizando los requisitos de acceso a la cotización social y no reduciendo los derechos acumulados durante un periodo de tiempo. Actualmente (septiembre 2021), el número de personas acogidas al ERTE ha descendido a 239.230, una disminución apreciable comparada con el pico de la crisis a finales de abril de 2020 con 3.386.785 trabajadores en ERTE.

Los ERTE se han mostrado como una herramienta útil para evitar la destrucción de muchos empleos. De manera indirecta, a pesar de no estar concebidos específicamente para facilitar las tareas de cuidados, han resultado de utilidad para estos menesteres gracias a las reducciones de jornadas o suspensiones del empleo retribuidas. Según la EINSFOESSA 2021, el ERTE ha sido una de las maneras más habituales de poder ir resolviendo el cuidado de los menores de 15 años del hogar en los momentos de confinamiento y/o cuarentenas por COVID-19, sobre todo entre los hogares en exclusión severa. Según el sindicato CC. OO. (2020) también parece haber sido una herramienta de salvaguarda de empleos con un impacto positivo de género, al disminuir el riesgo de destrucción de empleo sobre todo para las mujeres (3,9 mujeres se habrían acogido a ERTE por cada nueva mujer en paro, 3,2 en el caso de los varones).

Después de los ERTE, según EINSFOESSA 2021, la medida más recurrente para afrontar el cuidado de los menores de 15 años durante el confinamiento y/o cuarentenas por COVID-19 ha sido el teletrabajo. El teletrabajo ha sido una práctica muy extendida y promovida por las autoridades desde el inicio del confinamiento para evitar contagios en centros de trabajo y afectar lo menos posible a la actividad económica (RD 8/2020). Fue posteriormente regulado con una nueva legislación (Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre) en aspectos como la distribución del tiempo de trabajo, el derecho a la desconexión después de la jornada laboral y la compensación de los costes derivados de esta forma de trabajo a distancia (Meil, Escobedo y Lapuerta, 2021).

El teletrabajo como herramienta para la conciliación laboral y los cuidados afronta muchos claroscuros. Resulta de utilidad para mantener la actividad productiva y la retribución salarial, conseguir mayor flexibilidad en la organización de los usos horarios y reducir tiempos de desplazamiento al puesto de trabajo que, según los casos, podrían liberarse para tareas de cuidados. Sucede, empero, que considerar el teletrabajo como una medida para conciliar vida profesional y cuidados, sobre todo en hogares con una baja corresponsabilidad masculina en tareas de cuidados, puede ser contraprodu-

cente para la desfeminización de los cuidados. Aunar trabajo y cuidados en un escenario de propensión a la hiperconectividad que, a la postre, acaba suponiendo jornadas laborales más largas ha supuesto un sobreesfuerzo que tiende a recaer sobre las mujeres cuidadoras. El teletrabajo como opción dista mucho del teletrabajo como solución para conciliar vida profesional y cuidados. Con esto último se corre el riesgo de que el teletrabajo acabe agudizando la feminización e invisibilidad de los cuidados ante la dificultad de distinguir la frágil línea que transcurre entre cuidar y trabajar a la vez, entre el teletrabajo y el trabajo doméstico bajo un mismo techo. Además la «brecha» de acceso al teletrabajo por tipo de hogar sigue siendo significativa. Como demuestran los resultados de la EINSFOESSA 2021, el teletrabajo se ha utilizado para resolver el cuidado de los menores de 15 años durante el confinamiento sobre todo en los hogares con integración plena o precaria y ha sido inexistente en los hogares en situación de exclusión severa.

A estas medidas nuevas, o reformadas específicamente para la pandemia, se unen otras medidas que, o bien no se han visto alteradas sustancialmente por la crisis de la COVID-19 en su estructura y diseños básicos (permisos parentales y otros permisos o beneficios por razones familiares [nacimiento y cuidado de menor, permiso de ausencia o reducción de jornada laboral...]; excedencias..), o bien se han aprobado (Plan Corresponsables) o relanzado durante la pandemia (pero no solo para la pandemia) (Plan de Choque de la Dependencia) con visos de continuidad.

Sobre las primeras no ha habido cambios sustanciales durante la pandemia y existe abundante literaria reciente al respecto (Jurado-Guerrero y Muñoz-Comet, 2020; Men in Care, 2021; Meil, Rogero-García y Romero-Balsas, 2020; Meil, Escobedo y Lapuerta, 2021). Sobre las segundas (Plan Corresponsables, Plan de Choque de la dependencia) me detendré brevemente por su relativa novedad.

El Plan Corresponsables **(12)**, cuya ejecución está prevista para el segundo semestre de 2021, ha sido aprobado durante la pandemia, aunque con vocación de continuidad. Su objetivo es facilitar la conciliación laboral mediante la creación de bolsas de cuidado profesional para familias con niños y niñas menores de 14 años, la certificación de la experiencia informal y el fomento de la corresponsabilidad en el reparto de tareas de cuidados. Habrá que esperar a su ejecución para analizar su verdadero impacto, si bien se trata de una política «semilla» que pretende abrir un camino para avanzar en una mayor corresponsabilidad en los cuidados entre mujeres y hombres

(12) Más detalles en este enlace del Ministerio de Igualdad: https://bit.ly/3EeXsFN.

facilitando los procesos de búsqueda y selección de cuidadores informales adecuados.

El Plan de Choque de la Dependencia, por el contrario, pretende ser una medida de consolidación del sistema de cuidados de larga duración. Está orientada a resolver una serie de déficit crónicos del SAAD **(13)** que se han visto agravados por una pandemia que ha alterado sustancialmente los principales indicadores de acceso y cobertura al sistema. La pandemia ha truncado el periodo de recuperación con el que venía progresando el SAAD. Entre finales de 2015 y 2019 se produjo un importante aumento de beneficiarios con prestaciones (+320.000 personas, +40%) y de beneficiarios con derecho a prestación (casi 205.000; +17%) y una significativa, aunque insuficiente, reducción de la lista de espera (-114.000; -30%). Durante los meses de pandemia que trascurren entre marzo de 2020 y julio de 2021 ha caído el número de solicitudes (-24.566, -1,3%), las resoluciones apenas han avanzado (+5.199, +0,3%) y las personas beneficiarias con derecho a prestación tan solo despegan suavemente (+10.332, +0,74%). Únicamente han aumentado de manera clara los beneficiarios con prestaciones reconocidas en el Plan Individualizado de Atención o PIA) (+50.968 personas, +4,55%). Si bien las personas pendientes de recibir una valoración se han reducido sustancialmente (-29.765,-19,29%), las que están en lista de espera (personas en el limbo de dependencia **(14)**) tan solo lo ha hecho en tres puntos porcentuales (de 19,3% a 16,2%) y apenas llega a reducirse en un punto porcentual en lo que llevamos de año 2021. Según el informe de seguimiento del plan de reducción de la lista de espera **(15)**, el tiempo medio de valoración de la solicitud y resolución de PIA (actualmente en 455 días) ha aumentado con la pandemia y solo desde mayo de 2021 ha empezado a descender. En cualquier caso, sigue resultando excesivo que en julio de 2021 todavía estén desatendidas por el

(13) Nos referimos a déficits como los siguientes: problemas de coordinación socio-sanitaria y entre los diferentes niveles de gobierno implicados en el SAAD, déficit de sostenibilidad y alto copago de los usuarios, impacto muy limitado en la igualdad de género y en la desfeminización de los cuidados, deficiente cualificación y calidad en el empleo del sector de cuidados, insuficiente apoyo a los cuidadores informales, rigidez en la combinación de prácticas de cuidados informales con servicios domiciliarios y comunitarios, PECEF, todavía muy alejadas de su prevista excepcionalidad, una lenta reducción de las listas de espera entre los grados de dependencia más severos y la inequidad interterritorial en cuanto a acceso, cobertura, copago y tipos de prestaciones según el territorio en el que resida el beneficiario (CES, 2021; Marbán Gallego, 2021).

(14) El limbo de la dependencia se refiere a las lista de espera donde las personas tienen reconocido un grado de dependencia y, por lo tanto, tienen derecho a percibir una prestación pero todavía no la han recibido.

(15) Seguimiento del plan de reducción de la lista de espera, 31 de julio de 2021, disponible en: https://bit.ly/3ha0J01.

SAAD casi 400.000 personas si sumamos las personas que están pendientes de valoración de grado (124.512), en espera de su Proyecto Individual de Atención (227.199), y las que, habiendo sido evaluadas con un PIA, aún no han recibido de manera efectiva la prestación (41.755).

Durante la primera oleada de la pandemia de COVID-19, se cerraron los centros de día y aumentaron las dificultades de los cuidadores para atender a las personas dependientes que residían en sus propios domicilios. Algunas comunidades autónomas pusieron en marcha medidas extraordinarias como el refuerzo de los servicios de teleasistencia, el acceso extraordinario a los servicios de asistencia domiciliaria, el seguimiento telefónico, la entrega de alimentos a domicilio o los anticipos en el pago de las prestaciones de dependencia. En el caso de la atención residencial a personas mayores y dependientes, la administración central decretó diversas medidas, como la puesta a disposición de las administraciones autonómicas de los recursos de las residencias privadas, la flexibilización de la acreditación y funcionamiento de los servicios y la contratación de personal adicional para estos centros.

Sin embargo, a pesar de esas medidas, la pandemia ha puesto aún más en evidencia la debilidad del diseño institucional de nuestro modelo de cuidados de larga duración, en especial para los sectores de población con menos ingresos y un nivel alto de limitaciones (Sánchez Salmerón, Pérez Eransus y Martínez Virto, 2021).

Se han acentuado las carencias de la atención a domicilio por su escasa flexibilidad para adaptarse a las necesidades de conciliación de la vida familiar y laboral y a los cuidados especializados que requieren las personas con discapacidad psíquica o por los escasos servicios de proximidad que integra (por ejemplo, *catering* o tele-compra) tan útiles en el actual contexto.

Sin embargo, los efectos más perniciosos de la pandemia se han hecho notar en la atención residencial a personas mayores y dependientes. Los centros asumieron una responsabilidad *de facto* para la que no estaban preparados, ni equipados, y las autoridades responsables actuaron tarde, poco y mal (Médicos sin Fronteras, 2020). Los factores de la coyuntura de la pandemia no pueden soslayar la importancia de factores estructurales que caracterizan al sector residencial español. Es decir, la causa de esta crisis en las instituciones de atención residencial no solo radica en la pandemia, sino también en causas estructurales relacionadas con los siguientes factores (Marbán, Montserrat y Rodriguez Cabrero, 2020): débil coordinación con los servicios sanitarios (de lo cual adolece el SAAD en su conjunto), la falta de medios de protección y de pruebas diagnósticas, la escasa sanitarización de los centros residenciales para hacer frente

a la pandemia de la COVID-19, el sobre-envejecimiento y comorbilidad de los residentes y problemas estructurales de capacidad y de los recursos humanos (Defensor del Pueblo, 2020a; Médicos Sin Fronteras, 2020, Del Pino *et al.*, 2020) como el número insuficiente de inspecciones, la alta concentración de plazas en las grandes instituciones de atención residencial, una proporción insuficiente de trabajadores por residente, la falta de suficientes cuidadores y profesionales cualificados y la precariedad de las condiciones laborales del personal de atención residencial (bajos salarios, predominio de formas atípicas de empleo) (Monserrat, 2020).

El Plan de Choque de la dependencia aprobado en marzo de 2021 intentará paliar estos problemas mediante un aumento de los recursos de 3.600 millones de euros hasta 2023. Tiene entre sus prioridades la reducción de la lista de espera y los tiempos de tramitación de las solicitudes así como simplificar los procedimientos administrativos. También contempla una regulación más adecuada del asistente personal y la consideración a partir de finales de 2022 del servicio de teleasistencia como un derecho subjetivo para todas las personas dependientes con un grado de dependencia reconocido que vivan en su domicilio.

Recoge la elaboración de un plan de reducción de la lista de espera que se aprobó poco después (abril 2021) en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia **(16)**. Este Plan pretende desarrollar medidas para mejorar la calidad de los datos, reforzar los recursos humanos en los procesos de gestión y valoración, la simplificación e integración de procedimientos administrativos y técnicos y ampliar la disponibilidad real de servicios y prestaciones. Según datos del seguimiento del plan, hasta julio de 2021 se han reducido en un 12% (-17.000) las personas que estaban pendientes de recibir una valoración de grado. Sin embargo, la reducción de personas pendientes de resolución PIA (limbo de la dependencia) va a un ritmo menor del deseado, ya que apenas se ha reducido un 2,2% (5.044 personas), cuando el objetivo previsto en el plan era reducirlo en 60.000 personas para el final del año 2021. En cualquier caso, para hacer una valoración más precisa habrá que esperar a los resultados del informe intermedio de impacto de las medidas que está previsto iniciarse en vísperas de la redacción de este documento (octubre de 2021).

El Plan de choque de la dependencia se incluye dentro del Plan de Apoyos y Cuidados de Larga Duración (componente C22.R1 del Plan de Recuperación y Resiliencia) junto a una Estrategia Nacional de Desinstitucionalización que va en la línea de trans-

(16) Mas detalles del Plan de reducción de listas de espera en: https://bit.ly/3C2GMA4.

formar el actual modelo de atención residencial y promover la desinstitucionalización, los equipamientos y la tecnología de cuidados por un montante de 2.083,9 millones euros para el periodo 2021-2023 (desde 2024 se espera financiarlo con el Fondo Social Europeo). La mayor parte de estos fondos (87,5%) serán ejecutados con proyectos propuestos por las comunidades autónomas **(17)** y las entidades locales e irán orientados a la construcción y remodelación de centros residenciales y centros de día innovadores para adaptarlos a un modelo más integrado en la comunidad y centrados en la persona, inversiones en teleasistencia y otros dispositivos tecnológicos relacionados con los cuidados de larga duración. No obstante, llama la atención que en el Plan se reconozca el infradesarrollo de los servicios de ayuda a domicilio y no se especifiquen medidas concretas ni financiación prevista para mejorar su intensidad y la calidad del servicio.

3. Conclusiones

Durante la pandemia, en especial con el confinamiento, se ha puesto en evidencia la fragilidad de las relaciones sociales, de las redes de apoyos informales extradomiciliarios y de los espacios tradicionales de cuidados como las escuelas y los centros de servicios sociales. Su cierre o restricciones de uso han implicado el retorno al hogar de funciones de cuidados antes delegadas o asumidas por estos espacios, tensionando a su vez las relaciones dentro del hogar.

En este contexto, las políticas públicas orientadas a los cuidados se han tenido que ajustar a las circunstancias complementando medidas ordinarias con medidas extraordinarias o adaptando otras ya existentes antes de la pandemia.

Las políticas públicas orientadas a los cuidados durante la pandemia han descansado sobre todo en las medidas ordinarias que ya venían funcionando con anterioridad (permisos parentales y otros permisos por razones familiares, educación y cuidados a la primera infancia [0-3 años], excedencias o el SAAD) cuyas carencias, en la mayor parte de los casos, se han visto agravadas por la crisis sanitaria.

El acceso a la educación 0-3 años fue restringido durante el confinamiento o evitado por temor al contagio. Se tomaron medidas para convertir los centros educativos en

(17) En abril de 2021 el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y las comunidades autónomas alcanzaron un acuerdo sobre el reparto de 730,8 millones de Fondos Europeos para transformar el sistema de cuidados: https://bit.ly/3CgwYDp.

espacios más seguros pero siguió pesando sobre esta etapa educativa la estructural desigualdad de acceso según la situación socioeconómica de las familias debido a su carácter no gratuito o a la escasez de oferta y de flexibilidad de plazas públicas (Save the Children, 2019): solo el 26,3% del alumnado del quintil más pobre va a la escuela infantil frente al 62,5% del más rico (Andrés-Candelas y Rogero-García, 2019).

El permiso individual por nacimiento y cuidados del menor no transferible y retribuido (de 16 semanas desde enero de 2021) ha demostrado su importancia pero también su insuficiencia para resolver adecuadamente la conciliación durante los primeros años de vida para quienes nacieron en los albores de la pandemia. Ha contribuido a un aumento considerable de su uso por parte de los padres (Jurado-Guerrero y Muñoz-Comet, 2020) y a una mayor vinculación afectiva con los hijos, sobre todo cuando el padre utiliza «en solitario» el permiso para cuidar de sus hijos/as (Meil, Rogero-García y Romero-Balsas, 2020) lo que, en ningún caso, oculta que las mujeres siguen teniendo que recurrir mucho más que los varones a dejar sus empleos, a reducir su intensidad de trabajo o a pedir más excedencias **(18)** para tareas de cuidados.

El espacio de tiempo de cuidados que existe entre el final del permiso retribuido de 16 semanas (o 26 semanas si los padres la utilizan de forma consecutiva) y el derecho a escolarizar a partir de los tres años de edad sigue sin ser cubierto adecuadamente por las políticas públicas propiciando una mayor desigualdad social en materia de cuidados. Este espacio de tiempo tiende a cubrirse con una combinación de modalidades que requieren pérdida o reducciones de salario (adaptaciones de horario o jornada laboral, excedencias) gastos extraordinarios (pago en escuelas de educación infantil 0-3, servicio doméstico remunerado) apoyos relacionales (abuelos, vecindario, amistades...) (Meil, Rogero-García y Romero-Balsas, 2020) o, durante la pandemia, con medidas excepcionales no concebidas para los cuidados como los ERTE o el teletrabajo (quien pueda y tenga medios técnicos para ello). Estas soluciones requieren de un nivel de ingresos o de vínculos relacionales que no están al alcance de todos los tipos de hogar, en particular para los que están en situación de exclusión social o para trabajadores pobres quienes, en el mejor de los casos tienen que «conformarse» con medidas de carácter asistencial claramente insuficientes y de muy baja intensidad para paliar la situación de desventaja social de la que parten.

(18) El número de excedencias dadas de alta en el primer trimestre del 2021 fue de 11.262, el 85,3% entre las mujeres el 14,7% entre los hombres. Más detalles en esta nota de prensa del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: https://bit.ly/3vMSmxx.

En lo que respecta al SAAD y, por lo tanto, a la atención a las personas dependientes, el confinamiento y la aversión al contagio han tensionado sus principales indicadores de acceso y cobertura y limitado los apoyos informales y de servicios y prestaciones, con la excepción de la teleasistencia y las prestaciones económicas como la PECEF, como se constata con la EINSFOESSA 2021.

La aprobación del Plan de Apoyos y Cuidados de Larga Duración y, en particular, del Plan de Choque de la Dependencia aprobado un año después de la declaración del estado de alarma en marzo de 2020 apuntan en la buena dirección. El Plan de Choque acordado entre los agentes sociales, y con el acuerdo de la administración central y las regiones en Consejo Territorial de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia pueden ser un ejemplo esperanzador de cómo con cooperación y lealtad institucional se pueden acordar propuestas de mejora del SAAD. Que la pandemia y los fondos europeos hayan actuado como detonante o como palanca para llegar a este plan cuando no había sido posible antes a pesar de los diferentes intentos y consensos alcanzados (Pacto de Estado de la Dependencia del 14 de diciembre de 2016, Conferencia de Presidentes y la Comisión de Estudio del SAAD en 2017) parece algo muy probable que, sin embargo, queda en el campo de la mera hipótesis. En cualquier caso, esperemos que este plan de choque llegue a implementarse y suponga el impulso definitivo que necesita el SAAD.

Por otro lado, la mayor parte de las nuevas medidas, o de las adaptadas al contexto COVID-19, orientadas específicamente a apoyar los cuidados de infancia o dependientes, no han sido lo suficientemente ambiciosas para contrarrestar los efectos de la pandemia. No han venido acompañadas de apoyo de rentas sino de adaptaciones o reducciones de la jornada de trabajo (con reducción proporcional de salario) (Plan MECUIDA) o han sido medidas muy acotadas en el tiempo como los Programas de refuerzo nutricional infantil (mientras los centros educativos permanecieron cerrados). La gran novedad fue el subsidio extraordinario para personas empleadas de hogar pero los problemas surgidos durante su implementación y su carácter excepcional y temporal le acabaron restando efectividad. Finalmente el gobierno no acabó aprobando una ayuda por cuidados de menores o mayores convivientes enfermos sin diagnóstico de COVID-19 o en cuarentena escolar teniendo que recurrir las familias a adaptar las condiciones de trabajo o pedir un permiso sin remuneración. Solo las familias empleadas con menores o mayores convivientes con diagnóstico de COVID-19 tuvieron derecho a un permiso retribuido durante los días que durase la ITCOVID-19.

Otras medidas adaptadas al contexto de la COVID-19 y no concebidas específicamente para el ámbito de los cuidados como los ERTE o el teletrabajo han acabado erigién-

dose como alternativas sobrevenidas para cubrir los huecos que las políticas ordinarias orientadas a los cuidados no fueron capaces de cubrir. En el caso del teletrabajo se trata de una alternativa fuera del alcance de los hogares en situación de exclusión severa, como confirma la EINSFOESSA 2021, y cuyos efectos positivos sobre la conciliación pueden resultar cuestionables si no son bien gestionados. En ausencia de corresponsabilidad entre mujeres y hombres dentro del hogar y dada la propensión a la hiperconectividad y el alargamiento inconsciente de la jornada de teletrabajo **(19)** podrían acabar agudizando la feminización e invisibilidad de los cuidados dentro del hogar.

Concluimos con algunas breves reflexiones

La pandemia ha producido cicatrices en las políticas sociales, en las relaciones sociales y en los apoyos informales. Pero las crisis también son momentos de oportunidades.

Se han consensuado y aprobado medidas que eran impensables hasta hace unos años cuando estábamos en plena Gran Recesión: a modo de ejemplo, los ERTE para proteger el empleo, el Ingreso Mínimo Vital para garantizar un ingreso mínimo (IMV), el Plan de Choque de la Dependencia para relanzar el SAAD o un inédito (lamentablemente extinguido) subsidio extraordinario para empleadas del hogar.

La perspectiva de género ha mostrado ser esencial en la respuesta a la COVID-19. Las profesionales sanitarias, especialmente enfermeras y auxiliares de enfermería y geriatría han estado en la primera línea de cuidados y de exposición al contagio. Junto a ellas, las trabajadoras del hogar, auxiliares de ayuda a domicilio y de residencias, limpiadoras, dependientas y cajeras de tiendas de alimentación y supermercados fueron reconocidas como trabajadoras esenciales (como si antes no lo hubieran sido). Con la pandemia se ha evidenciado la instrumentalización de este colectivo, en momento de crisis son trabajadoras esenciales, en momentos de bonanza nos olvidamos de ellas, se «naturaliza» la feminización de los cuidados y perdemos de vista que siempre seguirán siendo esenciales en nuestra estructura social de cuidados. Mientras se aplaudía desde los balcones para reconocer las tareas de cuidados sanitarios, dentro de los hogares, los cuidados de menores de edad y personas mayores convivientes eran asumidos en silencio y de manera invisible, sobre todo por mujeres.

(19) Según Forbes, tras analizar el uso de la VPN (Virtual Private Network) o red privada virtual en los equipos de la empresa NordVPN Teams reveló que con el teletrabajo durante la pandemia hay tendencia a alargar las horas de trabajo. Más detalles en estos enlaces: https://bit.ly/3EDWHWW; https://bit.ly/3k4QpIh.

La pandemia nos ha mostrado que todos los tipos de cuidados son importantes y que son necesarias políticas públicas que estén a la altura de su reconocimiento como un servicio esencial *sine die*, políticas públicas de cuidados con vocación de universalidad y calidad guiadas por la corresponsabilidad, la igualdad y la inclusión social como ejes transversales.

Será necesario avanzar en políticas públicas que sigan estos principios, por ejemplo, para cubrir el hueco de protección social en los cuidados que transcurre entre el final del permiso por cuidados retribuido y el derecho a escolarizar a partir de los tres años de edad y que tiende a ser cubierto con una combinación de medidas que resultan especialmente inaccesibles para los hogares con menores en situación de exclusión. En este sentido, resulta prioritario avanzar en la universalización de la educación 0-3, al menos a partir del primer año de vida de los menores de edad, respaldándola con políticas más ambiciosas e inclusivas de permisos por cuidados y de excedencias retribuidas **(20)** que permitan reducir las desigualdades de acceso que afectan a los cuidados. Estas medidas podrían plantearse de manera flexible de modo que pudieran combinarse permisos por cuidados más largos con excedencias retribuidas, para aquellos que conciban los cuidados como un espacio de crianza dentro del hogar, o con educación infantil para quienes prefieran soluciones más institucionalizadas. Otras opciones pasarían por facilitar la combinación de la cobertura de los permisos parentales durante todo el primer año y la extensión de la cobertura gratuita de las escuelas infantiles durante los dos siguientes. Esta medida también contribuiría a favorecer el desarrollo cognitivo y logro académico que supone esta etapa en el medio y largo plazo, en especial entre los niños y niñas que viven en hogares desfavorecidos (Meil, Rogero-García y Romero-Balsas, 2020).

En el ámbito de la dependencia SAAD, es necesario anticiparse a las nuevas necesidades y cambios que se producirán a corto/medio plazo debido al progresivo envejecimiento de la población y al impacto de la COVID-19 en el sistema y en las personas mayores y dependientes (crisis reputacional del modelo residencial, retrocesos en autonomía personal, empeoramiento de la calidad de vida y el estado de salud por la interrupción de tratamientos o servicios, sobrecarga física y emocional de las familias y personas cuidadoras...) en un contexto de futura reducción de los apoyos informales

(20) Por ejemplo, introduciendo mecanismos correctores en las excedencias que incentiven su mayor uso por los varones y que introduzcan mejores condiciones para su acceso a hogares con menos ingresos. Algunos países europeos están marcando el camino a seguir proporcionando una prestación económica que va disminuyendo por tramos, incluyendo eventualmente algunos sin compensación económica, o pudiendo elegir más tiempo con una prestación menor o menos tiempo con una prestación mayor (Meil, Rogero-García, Romero-Balsas, 2020).

como consecuencia del progresivo empeoramiento de la proporción existente entre los potenciales dependientes y potenciales cuidadores **(21)**.

Para ello habría que avanzar progresivamente hacia un modelo más intensivo en servicios y en cuidados «formales» priorizando los servicios en el entorno comunitario y domiciliario y transformando el actual modelo de atención residencial por un modelo de atención residencial integral y basado en sus derechos individuales, un modelo de «vivienda», de alojamientos para personas mayores que garantice «espacio propio, intimidad y una atención centrada en las personas» (Fundación Pilares **(22)**). Finalmente debe darse prioridad a la coordinación sociosanitaria, que se ha mostrado tan necesaria para afrontar la emergencia social en las residencias, y dignificar el empleo en el sector de los cuidados mejorando la oferta de formación y cualificación y reduciendo la precariedad laboral y salarial de las personas trabajadoras.

4. Referencias bibliográficas

Abellán, A., Pérez, J., Ayala, A., Pujol, R. y Sundström, G. (2017): «Dependencia y Cuidados», en A. Blanco, A. Chueca and J.A. López-Ruiz, INFORME España 2017. Madrid: Universidad Pontificia Comillas, 169-234.

Andrés-Candelas, M. y Rogero-García, J. (2019): «Public and household spending in private, publicly-funded private and public schools in Spain during the Economic Crisis (2007-2012)», *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 21, pp. 1-15.

Cáritas (2020a): *La crisis de la COVID-19: el primer impacto en las familias acompañadas por Cáritas*, *Observatorio de la Realidad Social*, n.º 1, junio 2020: https://bit.ly/3jz8OfJ.

Cáritas (2020b): *Un impacto sostenido tras el confinamiento. La realidad de las familias acompañadas por Cáritas en septiembre de 2020*, *Observatorio de la Realidad Social*, n.º 2: https://bit.ly/3jysMHC.

(21) Se estima que se pasará de 22 personas mayores de 80 años por cada 100 personas de 45-64 años, a 25 personas en 2020 y a 63 a mediados de siglo, tres veces más que en la actualidad (Abellán *et al.*, 2017). Según la Comisión Europea (European Commission, 2021) en 2050 España ocupará la cuarta posición de los países de la UE27 con mayores ratios de dependencia y de personas que superan los 65 y los 80 años. También estima que las personas dependientes podrían alcanzar los 2,3 millones en 2030 y 2,9 millones en 2050.

(22) Propuestas de la Mesa Estatal por los Derechos de las Personas Mayores para el Gobierno ante la crisis por COVID-19: https://bit.ly/3dOWJxW.

CC. OO. (2020): *El impacto de los ERTE en el empleo de las mujeres*. Madrid: Gabinete Económico Confederal CC. OO.: https://bit.ly/2ZoCG7j .

Consejo Económico y Social (CES) (2021): *El Sistema de Promoción de la Autonomía Personal y atención las personas en situación de dependencia*, Informe 03|2020. Madrid: CES.

Defensor del Pueblo (2020): *Atención a personas mayores. Centros residenciales*. Separata del Informe anual 2019. Madrid: Defensor del Pueblo.

Diputación Foral de Bizkaia (2021): *Plan para la participación y calidad de vida de las personas con discapacidad en Bizkaia 2021-2023*. Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia: https://bit.ly/3k3uu4u .

Durán de las Heras, M. A. (2021): *¿Quién cuida? Aportaciones en torno a la organización social de los cuidados*. Vitoria-Gasteiz: EMAKUNDE - Instituto Vasco de la Mujer: https://bit.ly/3Grc7jg.

European Commission (2021a): *Ageing report 2021: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2019-2070)*. Brussels: European Commission.

Elizalde-San Miguel, B. y Martinez Virto, L. (2021): «El cuidado a personas mayores: ¿qué nos ha enseñado la actual crisis del COVID-19?», *Cuadernos Gerontológicos*, 29, pp. 53-60

Fundación FOESSA (2021): *Sociedad expulsada y derecho a ingresos. 2021 análisis y perspectivas*. Madrid: Fundación FOESSA.

Instituto de la mujer (2020): *La perspectiva de género, esencial en la respuesta a la COVID-19*. Madrid: Ministerio de Igualdad.

Iturbide, R. (2010): «La afección de la crisis económica en las relaciones sociales ¿obstáculo o refuerzo?», en Laparra y Pérez (2010), pp. 193-220.

Jurado-Guerrero, T., y Muñoz-Comet, J. (2020). «Design Matters Most: Changing Social Gaps in the Use of Fathers' Leave in Spain», *Population Research and Policy Review*, 40, pp. 589–615.

Laparra, M y Pérez Eransus, B. (coords) (2010): *El primer impacto de la crisis en 2010*. Madrid: Fundación FOESSA.

Marbán Gallego, V. (2021): «Avances, debilidades y retos del SAAD en el contexto de la pandemia», *Gaceta Sindical, Reflexión y Debate*, 37, próxima publicación.

Marbán Gallego, V., Monserrat, J. y Rodríguez Cabrero, G. (2021): «The impact of COVID-19 on the elderly dependent population in Spain with special reference to the residential care sector», *Revista Ciência & Saúde Coletiva,* vol 26.1, pp. 159-168.

Martínez Buján, R. (2021): «La recurrente marginación del sector del empleo del hogar y los cuidados: una difícil consecución de derechos laborales y sociales», *Gaceta Sindical, Reflexión y Debate*, 36, pp. 239-254.

Médicos Sin Fronteras (MSF) (2020): *Poco, tarde y mal. El inaceptable desamparo de los mayores en las residencias durante la COVID-19 en España*. Documento de Trabajo - 2020/05d, Madrid: Médicos sin Fronteras.

Meil, G., Escobedo, A. y Lapuerta, I. (2021): 'Spain country note', en Koslowski, A., Blum, S., Dobroti, I., Kaufman, G. y Moss, P. (eds.) *International Review of Leave Policies and Research* 2021: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/.

Meil, G., Rogero-García, J. y Romero-Balsas, P. (2020): «Los permisos para el cuidado de niños/as: evolución e implicaciones sociales y económicas», en A. Blanco *et al.* (eds.) *Informe España 2020*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, Cátedra J. M. Martin Patino de la Cultura del Encuentro, capítulo 3, pp. 293-337: https://blogs.comillas.edu/informeespana/.

Men in Care (2021): *Workplace Support for Caring Masculinities. Country report, Spain. Action Grant VS-2018-0417*, EU Programme «EaSI» (2014-2020).

Miller, D.A. (1981): «The 'sandwich' generation: adult children of the aging», *Social Work*, 26 (5), pp. 419-423.

Montserrat, J. (2020): «La calidad del empleo en las residencias para mayores: incidencia en la gestión de la COVID-19», *Zerbitzuan*, 2020; 73, pp. 45-60.

Moreno, S. (2020): «La crisis de la COVID-19, una oportunitat per repensar el treball del cura?». Disponible en https://bit.ly/3vT7tFO.

OCDE (2021a): *El estado de la educación global: 18 meses en la pandemia*. Publicaciones de la OCDE, París; OCDE: https://doi.org/10.1787/1a23bb23-en.

OCDE (2021b): *Uso de tecnologías digitales para la educación temprana durante COVID-19: Informe de la OCDE para el Grupo de trabajo sobre educación del G20 2020*. París: Publicaciones de la OCDE: https://doi.org/10.1787/fe8d68ad-en.

Pino, E. Del; Moreno-Fuentes, F.J; Cruz-Martínez, G.; Hernández-Moreno, J.; Moreno, L.; Pereira-Puga, M. y Perna, R. (2020): *Informe Gestión Institucional y Organizativa de las Residencias de Personas Mayores y COVID-19: dificultades y aprendizajes*. Madrid: Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC).

Rodríguez Cabrero, G. *et al* (2021): *Social protection and inclusión policy responses to the COVID-19 crisis in Spain*, European Social Policy Network (ESPN). Brussels: European Commission.

Sánchez Salmerón, V.; Pérez Eransus, B. y Martínez Virto L. (2021): «El modelo español de cuidados de larga duración ante el desafío de la desigualdad. El reto de garantizar apoyos adecuados para la población dependiente más vulnerable», *Revista Prisma Social* 32, pp. 167-195.

Save the Children (2019): *Donde todo empieza. Educación infantil de 0 a 3 años para igualar oportunidades*. Madrid: Save the Children: https://bit.ly/2Y1vE5z.

Save the Children (2020a): *La nueva normalidad educativa y de ocio*. Madrid: Save the Children: https://bit.ly/3jDC1X4.

Save the Children (2020b): *COVID-19: Cerrar la brecha*: Madrid: Save the Children: https://bit.ly/3BkCnrr.

Save the Children (2021): *Aniversario COVID-19: ¿Qué nos cuentan las familias?*: Madrid: Save the Children: https://bit.ly/3ChVLH8 .

UNICEF (2020): *Impacto de la crisis por COVID-19 sobre los niños y niñas más vulnerables*. Madrid: UNICEF: https://bit.ly/2ZxtFJN.

Capítulo 16

El impacto de la COVID-19 en la salud y la sanidad en España

Francisco Javier Moreno Fuentes

1. Introducción (1)

La pandemia de SARS-CoV-2 causante de la COVID-19 ha revelado una serie de importantes fallas en nuestra sociedad, situándonos frente al espejo y devolviéndonos una imagen poco gratificante que requeriría de respuestas para evitar su perpetuación.

Una de esas dimensiones negativas puesta de relieve por la pandemia es la de las importantes desigualdades socio-económicas que caracterizan a nuestra sociedad. Derivadas esencialmente de las debilidades de nuestro modelo económico, la precariedad estructural de nuestro mercado laboral y la escasa capacidad redistributiva de nuestros sistemas fiscal y de protección social, estas desigualdades se exacerban en contextos de crisis como los experimentados durante la Gran Recesión iniciada en 2008 y en la actualidad como consecuencia del brusco parón y el subsiguiente desajuste económico derivado de la pandemia y de las medidas adoptadas para tratar de frenarla. Los efectos de la desigualdad sobre la salud son bien conocidos y el incremento de esta como consecuencia de la disrupción derivada de la COVID-19 ha contribuido a agravar el impacto de la pandemia sobre los grupos más vulnerables de la población. Estos efectos se han plasmado en dificultades específicas de acceso a la atención sanitaria, en un peor estado de salud y, en última instancia, en la propia esperanza de vida de estos grupos por efecto de la pandemia.

(1) Este capítulo ha sido redactado durante el desarrollo del proyecto «Mecanismos de Interoperabilidad de Tarjeta Sanitaria. Movilidad de Pacientes, Gobernanza Multinivel y Tecnologías de la Información en el Sistema Nacional de Salud Español» (e-MINTS), PID2019-109650RB-I00. Proyectos de I+D+I, Programa Estatal de Generación de Conocimiento y Fortalecimiento Científico y Tecnológico de la I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad.

Al mismo tiempo que la pandemia revelaba las consecuencias de las desigualdades sobre la sociedad española, el Sistema Nacional de Salud (SNS) se vio confrontado a una serie de déficits, carencias y debilidades largamente incubados y, que se han hecho especialmente visibles al situarse el sistema sanitario público en el epicentro de la batalla contra la enfermedad.

La sanidad constituye uno de los principales componentes del gasto social en España y es uno de los programas de protección social que más apoyo ciudadano recaba, reflejando el papel central que la salud ocupa entre las prioridades básicas de los ciudadanos. Sin embargo, un análisis detallado de la evolución del sistema sanitario desde la crisis económica iniciada en 2008 hasta la actualidad revela la existencia de una serie de fracturas y tensionamientos internos que amenazan con desvirtuar la naturaleza y el funcionamiento del sistema sanitario público español. El desbordamiento de los centros sanitarios provocado por la enfermedad, la insuficiencia de recursos materiales y humanos, la precariedad de las condiciones laborales de los profesionales sanitarios, o la inclinación de un creciente número de ciudadanos hacia el aseguramiento sanitario privado constituyen algunos de los aspectos que se han hecho especialmente visibles durante la pandemia, planteando un panorama inquietante para el futuro del SNS.

En las siguientes secciones abordaremos las dimensiones clave en las que se ha visibilizado el impacto de la COVID-19 sobre la salud de la población residente en España, así como los efectos más visibles de esta pandemia sobre el funcionamiento del SNS. Concluiremos con algunas reflexiones generales sobre las implicaciones de la pandemia sobre la salud de la población y sobre la sostenibilidad del sistema sanitario público en nuestro país.

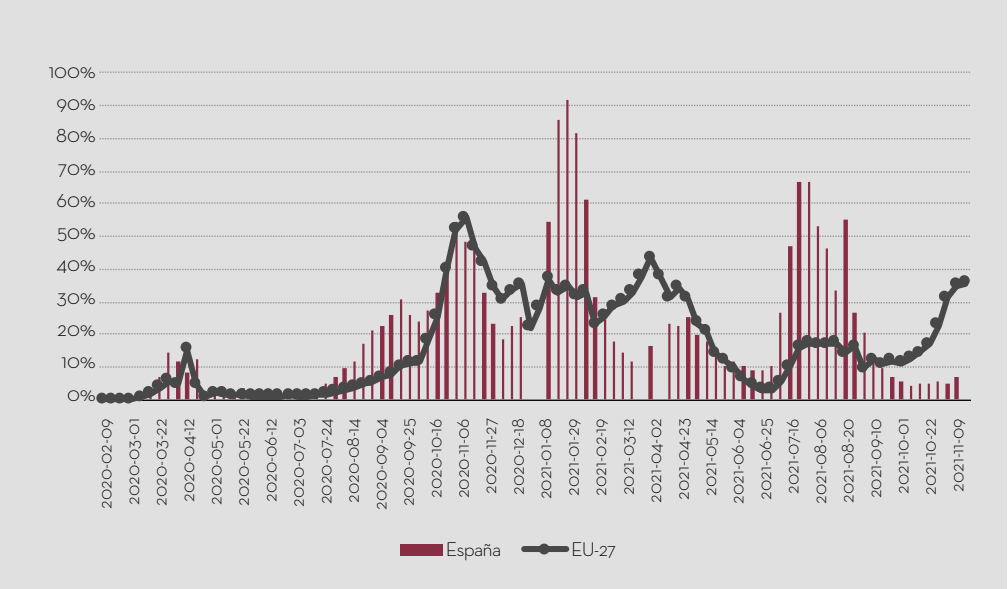
2. Impacto de la pandemia en la salud de la población

Sin pretender describir o analizar la evolución de la pandemia con excesivo detalle, algunos datos básicos muestran la gravedad del impacto de la COVID-19 sobre el conjunto de la población en España.

Como muestra el gráfico 1, el número de nuevos casos confirmados de COVID-19 por cada millón habitantes ha seguido en España una dinámica hasta cierto punto propia, con fases de sincronización con la evolución de la pandemia en el resto de la Unión Europea, pero con etapas de mayor intensidad de contagios (especialmente en la tercera

y la quinta ola). A mediados de noviembre de 2021 el número total de casos confirmados en España superaba la barrera de los cinco millones.

GRÁFICO 1. Número de casos confirmados de COVID-19 por millón de habitantes



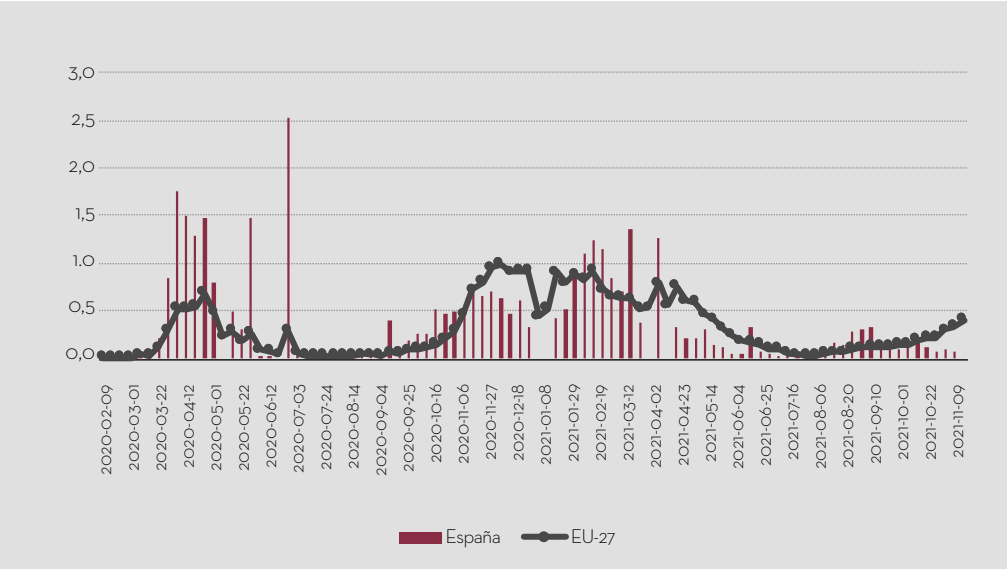
Fuente: Our World in Data, tinyurl.com/t9b3bs3

Las cifras de fallecimientos reflejan, sin embargo, una situación sustancialmente más grave en los primeros meses de la pandemia, en los que el número de muertes por COVID-19 en España fue especialmente elevado, muy particularmente entre la población mayor de 65 años. De marzo a mayo de 2020 **(2)**, período crítico de la pandemia en nuestro país, el 77,9% de todo el exceso de mortalidad correspondió a la población mayor de 74 años.

De entre la población mayor de 65 años afectada por el coronavirus, mención especial merece el caso de los residentes en centros geriátricos. La falta de datos fiables y homogéneos para el conjunto de CC. AA. dificulta la estimación precisa del número de personas fallecidas por COVID-19 en las residencias de personas mayores, sin embargo, según datos de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales se estima que entre principios de marzo y el 23 de junio algo más de 20.000 personas fallecieron por

(2) Vigilancia de la mortalidad diaria (MoMo): https://bit.ly/3phGfoD.

GRÁFICO 2. Evolución del número de muertes por COVID-19 por millón de habitantes



Fuente: Our World in Data, tinyurl.com/t9b3bs3.

COVID-19 en este tipo de centros, lo que supuso el 6% de las personas que residían en los mismos y en torno a la mitad del total de fallecidos en la primera ola de la pandemia (del Pino *et al.*, 2020). Entre las personas que recibían prestaciones de dependencia, internados en esos centros, el exceso de mortalidad rozó la cifra de 19.000 entre marzo y agosto de 2020 (un exceso de mortalidad de prácticamente un 90% de los residentes) y una proporción de más de 180 fallecimientos por cada 1.000 beneficiarios/as. Estas cifras variaron sustancialmente entre CC. AA., con un exceso de mortalidad de casi el 154% en la Comunidad de Madrid, un 142% en Castilla-La Mancha, o un 115% en Cataluña, frente a otras regiones con incidencias muy inferiores como Andalucía (33,1%), La Rioja (22,7%), o Canarias (16,5%).

Las residencias de ancianos tuvieron que asumir una responsabilidad para la que no estaban preparadas, equipadas, ni protegidas y las autoridades responsables intervinieron tarde y de manera insuficiente para atajar la situación crítica que se vivió en dichos centros (Médicos sin Fronteras, 2020). El grave impacto de la pandemia en las residencias de personas mayores se explica por una serie de factores estructurales entre los que podemos destacar: 1) el lógico desconocimiento inicial sobre el comportamiento del virus en los primeros momentos de la pandemia; 2) la falta de equipos de protección individual (EPI) y de pruebas diagnósticas; 3) los problemas estructurales de capacidad y

de recursos humanos de estos centros; 4) la débil coordinación de los mismos con los servicios sanitarios (tanto con los Centros de Atención Primaria —CAP—, como con los departamentos de geriatría de los hospitales); 5) la insuficiente proporción de trabajadores por residente; 6) una falta de cuidadores y profesionales cualificados; 7) las precarias condiciones de trabajo del personal de las residencias (bajos salarios, predominio de formas atípicas de empleo, etc.); 8) el gran tamaño de muchos de esos centros, facilitando la expansión de la enfermedad; 9) así como la elevada edad y la frecuente presencia de comorbilidades entre los residentes de dichos centros, que les convertía en población especialmente vulnerable ante la pandemia (del Pino *et al.*, 2020).

De julio a noviembre de 2020, el exceso de mortalidad en el grupo de mayores de 74 años disminuyó al 17,9% debido a un mejor control del virus en las residencias de personas mayores, porque muchos de los ancianos más vulnerables ya habían fallecido en la ola de primavera, así como por un mayor grado de inmunidad entre las personas que habían contraído la enfermedad previamente.

A mediados de noviembre de 2021 el número total de fallecidos por COVID-19 oficialmente rondaba los 88.000, con una estimación de exceso de mortalidad de 96,500 fallecimientos desde el inicio de la pandemia **(3)**.

2.1. Desigualdades en salud y la COVID-19

El impacto de la desigualdad sobre la salud de las poblaciones ha sido bien documentado. A nivel micro esa relación se traduce en un deterioro de la salud física y mental de los grupos más vulnerables de la población (Díaz Martínez, 2016), particularmente hombres adultos afectados por el desempleo de larga duración (Bartoll *et al.*, 2013). Siguiendo esa misma lógica, la crisis económica de 2008 contribuyó a una mayor prevalencia de enfermedades crónicas y a una mayor presencia de factores de riesgo en los grupos más desfavorecidos (Díaz Martínez, 2016), así como a un sesgo a favor de los ricos en los programas sanitarios de naturaleza preventiva (Carrieri y Wuebker, 2013). Como algunos autores confirmaron, la mortalidad observada disminuyó a un ritmo más lento de lo que se hubiera esperado en ausencia de la crisis (Benmarhnia *et al.*, 2014), llegándose a identificar la muerte de pacientes debido a una prestación inadecuada de atención médica en el SNS (Juanmarti *et al.*, 2018; Legido *et al.*, 2013). Otros estu-

(3) Informe MoMo, 9 de noviembre de 2021: tinyurl.com/yfpepf93.

dios mostraron la reducción de la adherencia a los tratamientos farmacéuticos por la introducción/incremento de los co-pagos en medicamentos (Aznar-Lou *et al.*, 2018), al tiempo que algunos indicadores de salud fuertemente asociados a estilos de vida (morbilidad asociada al asma, accidentes laborales y hospitalizaciones) mostraron una tendencia claramente negativa (Coduras *et al.*, 2017).

Tal y como se ha estudiado en el caso de la crisis económica de 2008, y aunque la evidencia empírica detallada sobre el impacto diferencial de la COVID-19 en los diferentes estratos sociales en términos de mortalidad y morbilidad todavía no resulta muy abundante, es posible trazar paralelismos entre ambas en el papel clave que juegan los determinantes sociales en la salud de los diferentes grupos sociales.

En el caso de la COVID-19, el impacto de la enfermedad sobre los distintos grupos de la población ha sido diferente tanto por los distintos grados de exposición al virus, como por los diferentes grados de riesgo que contraer la enfermedad supone para esos grupos (CES, 2021). En relación a la exposición a la enfermedad, se ha comprobado la relación entre las condiciones de trabajo, los lugares de residencia, las formas de convivencia y el tipo de transporte usado para los desplazamientos cotidianos y la probabilidad de contraer la COVID-19, todo lo cual sitúa en una posición de particular vulnerabilidad a los estratos más desfavorecidos de la sociedad. Estos desempeñan ocupaciones que implican mayor interacción social y proximidad (cuidado, restauración, comercio, etc.), en condiciones más precarias (lo cual reduce las posibilidades de no acudir al trabajo pese al riesgo de contagio), que residen en entornos más densamente poblados (tanto en sus viviendas, como en sus entornos urbanos), y que utilizan con mayor frecuencia el transporte público para desplazarse.

En relación a las desigualdades tras contraer la enfermedad, los estudios muestran como esta presenta una evolución más severa en aquellas personas que presentan morbilidades crónicas, frecuentemente asociadas con estatus socioeconómico bajos como la diabetes, la obesidad y la hipertensión (CES, 2021).

La Encuesta EINSFOESSA de 2021 nos proporciona algunas pistas acerca de ese impacto diferencial de la pandemia sobre los colectivos más vulnerables. Así, el 24% de las personas en exclusión severa que enfermaron de COVID-19 afirman sufrir todavía secuelas físicas y/o emocionales, frente al 19,1% de las personas en situación de integración plena que afirman encontrarse en esa situación. El grupo que más síntomas de la COVID-19 arrastra es el de aquellos que se encuentran en situación de integración precaria, entre los que la presencia de secuelas físicas y/o emocionales afecta al 25,7% de los que sufrieron la enfermedad.

En relación con el estado de salud auto-percibida, un 23,1% de los informantes en situación de exclusión severa afirman que su salud es regular o mala, frente a tan solo un 13,6% de los que se encuentran en situación de integración plena que afirman que su salud no es buena. El deterioro respecto a 2018 es significativo entre aquellas personas en situación de exclusión severa, ya que en ese año tan solo el 17,9% afirmaba que su salud no era buena (frente al 11,9% que afirmaba lo mismo de los informantes en integración plena). Esto nos habla de un deterioro relativo sustancial en la percepción de la propia salud entre aquellos colectivos más vulnerables en ese período, lo cual puede probablemente atribuirse en buena medida a la pandemia y sus consecuencias.

2.2. Implicaciones futuras de la enfermedad sobre la salud de la población

El impacto negativo de la COVID-19 sobre la desigualdad en salud en el medio y largo plazo se traducirá previsiblemente en un deterioro de las tasas de discapacidad severa, enfermedades crónicas y morbilidad auto-percibida que afectará de manera especial a los estratos sociales más desfavorecidos. Este incremento de la morbilidad se materializará en lo que (parafraseando a los economistas en referencia a la inflación) podríamos llamar «efectos de segunda ronda». Una parte de estos efectos estarán vinculados a las secuelas de la enfermedad, que pueden llegar a ser muy variadas y duraderas, hasta llegar a constituir un síndrome específico (COVID persistente) con una gran diversidad de síntomas que van desde la fatiga crónica a problemas gastrointestinales, cardiorrespiratorios, neurológicos y/o psicológicos. Un meta-análisis de estudios sobre persistencia de síntomas tras haber superado la enfermedad muestra que más del 70% de los pacientes experimentaban al menos un síntoma 60 días después del diagnóstico/hospitalización o 30 días después de ser dado de alta del hospital por COVID-19 (Nasserie *et al.*, 2021). Estos síntomas persistentes y las secuelas de la enfermedad pueden tener implicaciones muy importantes en la calidad de vida de las personas y afectar de manera clara a su participación laboral y social, con lo que tendría a su vez efectos sobre su situación socioeconómica. La Encuesta EINSFOESSA de 2021 apunta también en esta dirección, ya que más del 22% de las personas que enfermaron de COVID-19 afirman sufrir todavía secuelas físicas y/o emocionales. Un 5,6% de la población afirma también necesitar recibir tratamiento psicológico, pero no haberlo recibido por no poder pagarlo, lo cual significa un aumento significativo respecto a aquellos que afirmaban encontrarse en esa situación en 2018 (el 3,2%).

El otro aspecto en el que se materializarán dichos «efectos de segunda vuelta» es en el retraso en el diagnóstico de patologías cuyo éxito en el tratamiento depende del

diagnóstico y tratamiento precoz, que no han podido llevarse a cabo por el desbordamiento del sistema sanitario, por el cierre de buen número de centros y servicios sanitarios para focalizar los recursos humanos y materiales en atender a pacientes con COVID-19, además de por la reticencia de los ciudadanos a acudir a los centros sanitarios. Así, la postergación de tratamientos asistenciales, preventivos y farmacológicos se traducirán en la agudización de cuadros clínicos que hubieran podido ser mucho más leves de haber sido atendidos precozmente.

Una dimensión que merece especial mención, en este sentido, es el de los efectos de la pandemia sobre la salud mental de una ciudadanía expuesta al temor a contraer la enfermedad o habiéndola experimentado, que ha sufrido confinamientos y otras restricciones en sus actividades diarias, que ha visto radicalmente alterada su vida cotidiana y sus relaciones sociales y que, además, puede haber sufrido consecuencias económicas y materiales derivadas de las medidas adoptadas para tratar de frenar la pandemia. La Encuesta EINSFOESSA de 2021 recoge información sobre diagnósticos de ansiedad o depresión entre los informantes, reflejando como un 7,9% de ellos han experimentado trastornos del estado de ánimo que han sido diagnosticados por un médico.

Buen número de estudios han mostrado la prevalencia de síntomas de depresión, ansiedad, pérdidas de memoria y dificultades de concentración como consecuencia de la pandemia (Nasserie *et al.*, 2021). Durante la crisis de 2008 las tasas de suicidio y autolesiones aumentaron considerablemente en nuestro país (Fundación Salud Mental España, 2016), y desde el inicio de la pandemia, según datos publicados por el INE, los suicidios han aumentado de nuevo (de 3.539 en 2018, a 3.671 en 2019 y a 3.941 en 2020)**(4)**. Ante esta situación el SNS se encuentra particularmente insuficientemente preparado ya que el ámbito de la salud mental hasta la fecha ha recibido escasa atención y, por tanto, recursos materiales y humanos.

3. Efectos de la pandemia sobre el SNS

La pandemia ha supuesto una prueba de estrés para los sistemas sanitarios públicos de la mayor parte de países, que han debido gestionar picos de demanda asistencial extremadamente intensos a lo largo de las distintas olas en las que el coronavirus ha ido golpeando a cada sociedad. Los diferentes componentes de cada sistema sanitario,

(4) tinyurl.com/ydnmudjz.

desde la atención primaria, hasta las Unidades de Cuidados Intensivos (UCI), pasando por la atención hospitalaria y especializada, han visto exponencialmente incrementada la demanda de atención sanitaria por parte de aquellos pacientes que sufrían la enfermedad con síntomas más graves. Siendo esto obviamente cierto, no todos los sistemas sanitarios han visto tensionadas sus estructuras de la misma forma y con la misma intensidad. La disponibilidad de recursos materiales y humanos previa a la pandemia ha jugado un papel clave a la hora de diseñar la respuesta ante la emergencia planteada por la COVID-19.

Las enormes tensiones sufridas por el SNS español durante la pandemia han hecho visibles en toda su amplitud una pluralidad de debilidades estructurales que llevaban años acumulándose, muy en particular desde la crisis económica iniciada en 2008. Las políticas de consolidación fiscal introducidas para responder a la Gran Recesión dieron lugar a importantes recortes en las asignaciones presupuestarias para la asistencia sanitaria (13% entre 2010 y 2014). Esta tendencia solo comenzó a revertirse en 2015, cuando el gasto sanitario público aumentó en 3.500 millones de €, y unos 2.700 millones de € adicionales en el período 2016-2017 **(5)**. Pese a la recuperación económica que fue ganando fuerza durante la segunda mitad de la década de los 2010, el proceso de consolidación fiscal continuó en el Plan de Estabilidad 2017-2020, que establecía una meta de gasto público sanitario del 5,67% del PIB en 2019, bajando hasta el 5,57% en 2020 **(6)**. A medida que el gasto sanitario público disminuía, la proporción de pagos directos de los ciudadanos respecto al gasto sanitario total creció, pasando del 19% en 2009 al 23% en 2014, esencialmente como consecuencia de la asunción por las familias de aquellos gastos no cubiertos por el SNS (atención bucodental, oftalmológica, salud mental, etc.), por los crecientes copagos introducidos en los medicamentos, así como por el creciente aseguramiento sanitario privado. En 2018, el porcentaje de pagos directos asumidos por los pacientes fue del 22%, uno de los más elevados de Europa occidental (Urbanos *et al.*, 2021).

Los recortes presupuestarios implicaron una reducción de la proporción de profesionales sanitarios por paciente y la falta general de financiación de los centros sanitarios (Petmesidou *et al.*, 2014; Urbanos y Puig-Junoy, 2014). Gran importancia adquirió también la precarización laboral del personal sanitario. A la reducción de efectivos en todas las categorías de profesionales sanitarios (con pérdidas de plantilla superiores al 10%), le siguió lógicamente un incremento en la carga de trabajo y un deterioro en las condi-

(5) Eurostat Health Database: https://bit.ly/3pWtEr9.

(6) Actualización del Plan de Estabilidad del Reino de España, 2017-2020: https://bit.ly/2Jc0KCE.

ciones de trabajo, pese a los cierres de plantas y servicios puestos en práctica por los Servicios Regionales de Salud (SRS) para tratar de responder a dichas pérdidas en los recursos humanos de los centros sanitarios y que tuvieron un impacto muy significativo en la calidad de la atención sanitaria prestada a los ciudadanos. Además de los recortes salariales sufridos por el conjunto de los empleados públicos (incluyendo a los profesionales del SNS) y la pérdida de poder adquisitivo (derivada de la congelación de las retribuciones y la inflación acumulada durante ese período), las prácticas contractuales de las administraciones sanitarias (30% de temporalidad en 2015, aunque con grandes variaciones entre CC. AA.) llevaron a un alto grado de precariedad laboral entre los profesionales del sistema, lo cual ha incrementado los incentivos para la emigración de un número significativo de facultativos y profesionales de la enfermería que se han instalado en otros países en busca de mejores condiciones laborales y perspectivas de desarrollo profesional. El Tribunal de Justicia de la UE llegó a pronunciarse en octubre de 2016 contra la precariedad contractual de los profesionales sanitarios españoles, señalando la necesidad de modificar las pautas de contratación en el seno del SNS.

El gasto sanitario previo a la pandemia variaba considerablemente de una comunidad autónoma a otra, debido tanto a la diferente composición de la demanda asistencial (vinculada a las características sociodemográficas de la población), como a las decisiones políticas adoptadas por los gobiernos autonómicos acerca de la asignación de los recursos financieros de sus presupuestos. Las medidas de consolidación fiscal introducidas después de 2010 reforzaron las diferencias en gasto sanitario previamente existentes. Así, en 2008, la comunidad con mayor gasto sanitario per cápita (País Vasco, con 1.596€) gastó un 32% más que la región con menor gasto per cápita (Comunidad Valenciana, con 1.211€). Esa diferencia aumentó al 60% en 2013 (oscilando entre los 1.552€ en el País Vasco y los 965€ en la Comunidad Valenciana). En 2019 esa diferencia seguía siendo del 37,2%, con un gasto sanitario medio nacional per cápita de 1.486€ (que iba desde los 1.262€ en Andalucía, hasta los 1.873 € en el País Vasco) **(7)**.

Tras el inicio de la pandemia el Gobierno central destinó una suma inicial de 1.000 millones de € para hacer frente a los costes imprevistos destinados a luchar contra la enfermedad, de los cuales 300 millones fueron destinados a las CC. AA., y el resto fue utilizado por el Ministerio de Sanidad para establecer canales de importación de EPIs y otros suministros sanitarios básicos, así como para tratar de crear incentivos para la producción nacional de esos bienes a medio y largo plazo. En junio de 2021, el Gobierno anunció el establecimiento de un esquema financiero (Fondo COVID-19) destinado

(7) tinyurl.com/ye393cq7.

a transferir 16.000 millones de € adicionales a las CC. AA. para luchar contra las consecuencias de la pandemia, 9.000 € de los cuales iban destinados a reforzar sus sistemas sanitarios.

Los Presupuestos Generales del Estado de 2021 recogieron también un incremento sustancial de la financiación para el Ministerio de Sanidad (que pasó de los 327 millones de € que tenía inicialmente atribuidos en el año 2020 a los 3.421 millones presupuestados para 2021), destinado a la adquisición de vacunas contra la COVID-19 (1.000 millones), el reforzamiento de la atención primaria (1.088 millones) y la mejora tecnológica del SNS (400 millones para tecnología sanitaria y 295 millones para tecnologías de la información en sanidad) **(8)**.

3.1. Desbordamiento del sistema sanitario

Tal y como señala la OMS, prácticamente el 90% de los países experimentaron interrupciones significativas en el funcionamiento de sus sistemas de salud como consecuencia de la pandemia (OMS, 2020). Esas disrupciones fueron causadas por una combinación de aspectos relacionados con la oferta de atención sanitaria (cancelación de citas y tratamientos programados, redistribución del personal sanitario, carencia de EPI para los profesionales sanitarios, etc.), así como con factores vinculados con la radical transformación de la demanda (por una parte, incremento exponencial de pacientes con síntomas de COVID-19, por otra, reducciones en la asistencia a la atención ambulatoria y a los tratamientos relacionados con otras patologías debido al temor de los pacientes a acudir a los centros sanitarios, evolución de las enfermedades como consecuencia de los confinamientos, etc.). Las características y dotaciones específicas de cada sistema sanitario, en especial en lo relacionado con los recursos humanos y materiales disponibles, resultaron clave a la hora de diseñar una estrategia de respuesta a los retos sanitarios extremos planteados por la pandemia. La tabla 1 sintetiza algunos indicadores básicos que nos permitirán contextualizar la situación relativa del SNS por comparación con otros países de la Unión Europea.

(8) Además de esas partidas, se dotaron 257 millones para avanzar en la dirección de eliminar los copagos de productos farmacéuticos introducidos en 2012 en el contexto de las medidas de consolidación fiscal, 67 millones para recuperar el Fondos de Cohesión Sanitaria vinculado a la movilidad de pacientes entre CC. AA., 48 millones para mejorar la cobertura de salud bucodental y 5 millones para la creación del Centro Nacional de Salud Pública: https://bit.ly/3jPeVeS.

TABLA 1. Indicadores básicos de recursos humanos y materiales en sistemas sanitarios de diversos países europeos (2019)

	Médicos de familia por 1.000 hab.*	Médicos especialistas por 1.000 hab.	Enfermeras por 1.000 hab.	Camas de hospital por 1.000 hab.	Camas UCI por 100.000 hab.	TAC en hospitales por 100.000 hab.
Alemania	1	3,38	13,9	7.91	33,9***	3,53**
España	0,92	2,6	5,9	2.94	9,7***	1,92
Francia	1,4	1,76	11.1	5.83	16,3**	1,82
Italia	0,86	3,17	6,7	3.16	8,6	3,65

* Datos para 2020; * Datos para 2018; ** Datos para 2017
Fuentes: Eurostat Health Database (https://bit.ly/3pWtEr9); Ministerio de Sanidad (https://bit.ly/2IWGiWF); y OECD, 2020

El número relativamente bajo de profesionales sanitarios en el sistema sanitario público español se puede apreciar en los datos sobre número de médicos especialistas que trabajan para el SNS (27,8% mayor en el sistema de salud alemán y 19,3% más elevado en Italia), así como en el caso del número de enfermeras (123,6% mayor en el caso de Alemania, 68,4% en Francia y 17% en Italia). En este plano existen también diferencias considerables entre SRS. Así, la media nacional de 1,7 médicos especialistas por cada 1.000 habitantes que desempeñan sus funciones en hospitales oculta un rango que va de los 2,1 médicos en Aragón y Asturias, a los 1,4 de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En el caso de las enfermeras hospitalarias, la media nacional de 3 oculta una dispersión que va desde las 4,4 en Aragón y las 4,2 en el País Vasco, hasta de las 2,7 en la Comunidad Valenciana, Ceuta y Melilla, hasta las 2,5 en Andalucía.

Aunque la información acerca del número de camas de hospital disponibles es de naturaleza relativamente desigual, ya que se mide de forma sustancialmente diferente en cada país, los datos más recientes públicamente a este respecto siguen siendo útiles para indicar cómo la variación en los recursos materiales resulta considerable entre los sistemas sanitarios de diferentes países europeos. Así, el número total de camas de hospital es un 170% superior en Alemania y casi el doble en Francia. La media nacional de camas hospitalarias (2,94 por cada 1.000 habitantes) oculta también una significativa dispersión, que oscila entre 3,4 en Cataluña y 3,2 en Aragón, hasta las 1,7 en Andalucía. Del mismo modo, la disponibilidad de TAC por cada 100.000 habitantes osciló entre 1,55 en Navarra y 0,55 en Ceuta y Melilla, con una media nacional de 1,92.

La situación es aún más evidente en el caso de las camas de UCI, recurso que ha resultado fundamental durante la pandemia, donde el sistema sanitario alemán tiene prác-

ticamente un 250% más de camas que el SNS español, y el sistema francés con un 68% más. Como indicador de la disponibilidad de tecnología médica, el número de TAC en los hospitales alemanes es un 83,8% más alto que en el SNS español, y en el caso de Italia ese número es un 33,5% superior.

Con objeto de paliar la flagrante escasez de personal el Gobierno central puso en marcha una serie de programas de reclutamiento de personal sanitario con objeto de aumentar la plantilla del SNS con hasta 82.000 médicos, enfermeros y otros profesionales adicionales (seleccionados por las autoridades sanitarias autonómicas entre profesionales recién jubilados, estudiantes en los últimos años de su formación, profesionales sanitarios que no superaron algunos de los recientes procesos de selección, médicos extranjeros que no han concluido los trámites administrativos para convalidar sus títulos, etc.) (Orden SND/232/2020; Orden SND/307/2020; RDL 29/2020).

Impulsado también por las consecuencias de la pandemia, y ante las bajas ratios de profesionales sanitarios por paciente en el SNS, el Consejo Interterritorial del SNS aprobó también un incremento del 13,5% en la asignación de formación especializada para incorporar profesionales sanitarios al SNS (9.539 en total) en la convocatoria 2019/2020. Así, se suponía que el número de médicos residentes especializados en formación se incrementaría en un 10,5%, los médicos de familia en un 15% y las enfermeras en un 34% con respecto a la convocatoria del año anterior.

El desbordamiento del sistema sanitario público provocado por la sobrecarga de demanda durante los picos de las olas de la pandemia (especialmente la primera, que se extendió entre mediados de marzo y la primera quincena de abril), agravada por el escaso margen de maniobra de un SNS, ya previamente tensionado como consecuencia de la escasez de recursos humanos y materiales, obligó a los hospitales a alterar radicalmente sus procedimientos organizativos y operativos, reorganizando sus estructuras y modificando sus protocolos de actuación (ampliación del número de camas en diferentes espacios hospitalarios, especialmente de las unidades de cuidados intensivos —UCI—, etc.) **(9)**. La necesidad de áreas de aislamiento específicas, así como de un mayor número de camas para acomodar una demanda impredecible y creciente, llevó a establecer instalaciones hospitalarias temporales en ubicaciones cercanas y mínimamente compatibles con esa función (centros deportivos, hoteles

(9) En aquellos hospitales más fuertemente afectados por la pandemia durante la primera ola de la pandemia, hasta el 80% de sus pacientes estaban relacionados con la COVID-19 (llegando al 85% en las UCI tras triplicarse el número de camas y de respiradores): https://bit.ly/3l1uCPc.

medicalizados, salas de exposiciones u hospitales de emergencia especialmente diseñados). En cuestión de días se tuvieron que establecer circuitos diferenciados de tránsito para la circulación de pacientes y profesionales, así como vestuarios, morgues, etc. Las consultas externas disminuyeron su actividad y pasaron a desarrollar sus actividades mediante sistemas no presenciales, con la cancelación de un alto porcentaje de visitas no prioritarias, y la hospitalización domiciliaria multiplicando su actividad. En las situaciones más extremas se aplicaron procedimientos de triaje clínico de pacientes, prácticas de racionamiento sanitario que son complejas y difíciles de aplicar para los profesionales sanitarios y que resultaron muy polémicas socialmente, al llevar a situaciones en las que se debía decidir cuál de los enfermos podría beneficiarse de manera más clara de los equipamientos de soporte vital que les mantuviesen con vida, lo cual afectaba de manera directa y claramente negativa a los pacientes más ancianos y frágiles (muy en particular a los que residían en centros de personas mayores) (del Pino *et al.*, 2020).

Los altos niveles de contagio entre los profesionales de la salud, la escasez de pruebas diagnósticas de contagio de la enfermedad, así como de EPI y otros equipos médicos críticos para el tratamiento de los enfermos de COVID-19, dificultaron enormemente el trabajo de los hospitales y repercutieron muy negativamente en la calidad de la atención sanitaria proporcionada.

Las diferencias en la disponibilidad de recursos humanos y materiales en cada SRS se reflejaron lógicamente en la capacidad de respuesta de cada sistema sanitario regional ante la demanda de atención sanitaria provocada por la pandemia, generando así un agravamiento de las desigualdades en dicha atención recibida en función del lugar de residencia del paciente.

3.2. La descompensación de la atención primaria

La atención primaria ha sufrido de un modo particularmente agudo las consecuencias de la pandemia, circunstancia que se suma a un largo período de pérdida de prioridad relativa de este ámbito de atención en el conjunto de la política sanitaria.

Este ámbito de atención sanitaria, puerta de entrada y canalizador de la demanda de atención sanitaria especializada del SNS, constituye el ámbito más adecuado para afrontar las desigualdades en salud de la población a través de sus actuaciones en prevención, educación sanitaria y en promoción de la salud, reducción de las barre-

ras de acceso al sistema sanitario, y monitorización de los objetivos alcanzados en los planes socio-sanitarios de lucha contra la exclusión social. Los profesionales del sector llevan años reclamando más medios para desarrollar adecuadamente sus funciones y denunciando una creciente desmotivación por la sobrecarga de trabajo y la percepción de no estar pudiendo mantener los estándares básicos de calidad en su interacción con los pacientes **(10)**. Así, la reivindicación de poder dedicar al menos diez minutos a cada paciente (en lugar de entre tres y cinco como era la norma antes de la pandemia), la demanda de una mayor estabilidad contractual, así como del incremento de la plantilla se enmarcaba en la necesidad de frenar el deterioro del sistema. El número de médicos generalistas en España es, efectivamente, inferior a la mayoría de países de nuestro entorno, ya que en Francia ejercen 52,2% más médicos de atención primaria que en España, y en Alemania un 8,7% más, como puede observarse en la tabla 1.

Ante la llegada de la pandemia los espacios físicos de los CAP adaptaron sus instalaciones para reducir el riesgo de contagio tanto entre profesionales como entre pacientes, improvisaron EPI (ya que los escasos equipamientos disponibles fueron utilizados en los hospitales), se flexibilizaron los horarios de trabajo, se cancelaron las citas no prioritarias y se trasladó la atención a los pacientes crónicos a formatos no presenciales.

La adopción de estas medidas permitió al sistema de atención primaria jugar un papel en los esfuerzos preventivos dirigidos a tratar a los pacientes infectados y a rastrear a sus potenciales contactos, dirigiendo el flujo de pacientes más gravemente afectados por la enfermedad hacia los hospitales, al tiempo que trataban de mantener la atención sanitaria al resto de la población, siquiera en remoto (esencialmente a través de consultas telefónicas), en particular a los pacientes con enfermedades crónicas que precisan de un seguimiento regular de su estado y tratamientos. Pero los efectos de estas medidas fueron claros sobre los trabajadores (sobrecargados de trabajo y expuestos a la enfermedad sin disponer de los medios preventivos básicos durante los primeros meses de la pandemia), así como sobre los pacientes. Según una encuesta realizada en España por la Plataforma de Organizaciones de Pacientes **(11)** entre 529 pacientes crónicos, hasta el 69% de los entrevistados sufrieron la cancelación o el aplazamiento de sus citas por la emergencia sanitaria provocada por la pandemia de la COVID-19. Alrededor del 41% de los encuestados sufrieron el retraso o la cancelación de sus sesiones de rehabilitación, el 30,7% de ellos tuvo

(10) tinyurl.com/ydmmbmnp.

(11) https://bit.ly/33dFaou.

problemas para acceder a su medicación y prácticamente el 23% experimentó complicaciones de salud, pero no acudieron al sistema sanitario por temor a contagiarse. Solo el 47,5% de los entrevistados pudo continuar con el seguimiento normal de su tratamiento en su centro de atención primaria y/u hospital. Alrededor de una cuarta parte de ellos se olvidó de tomar regularmente su medicación, y el 6,7% llegó a estar en la situación de no tener sus medicamentos durante el confinamiento. El 43,5% de ellos consideró que su estado de salud se deterioró durante el estado de alarma.

3.3. Incremento de las listas de espera

Las tensiones extremas introducidas en el sistema sanitario por la pandemia de COVID-19 se tradujeron en un incremento de los tiempos de espera para consultar a un especialista y para recibir tratamientos hospitalarios, así como en el aplazamiento de procedimientos médicos no urgentes que no estuvieran relacionados con la COVID-19. Esas interrupciones fueron causadas por una combinación de factores vinculados con la evolución de la demanda (por una parte, el pico de demanda de los enfermos contagiados por el coronavirus y por otra, reducciones en la asistencia a la atención ambulatoria debido al temor entre los pacientes, los efectos de los confinamientos, etc.), así como del lado de la oferta (cancelación de servicios no vinculados con la COVID-19, redistribución del personal, EPI insuficientes, etc.) (Thomson *et al.*, 2020).

Los tiempos de espera ya habían aumentado, de hecho, de manera bastante consistente en los años previos a la pandemia, debido fundamentalmente a las limitaciones presupuestarias resultantes de las políticas de consolidación fiscal que siguieron a la crisis financiera y económica de 2008, así como al aumento de la demanda relacionado con el envejecimiento gradual de la población y el creciente número de pacientes crónicos. Así, el tiempo medio de espera para intervenciones quirúrgicas hospitalarias no urgentes había pasado de 74 días en diciembre de 2007 (con un total de 376.000 pacientes en lista de espera), a 89 días en diciembre de 2015 (550.000 pacientes en las listas), y había escalado a 116 días en diciembre de 2019 (705.000 pacientes en espera). Tras la alteración radical del funcionamiento del SNS provocado por la pandemia los tiempos de espera para este tipo de procedimientos aumentaron a 164 días en junio de 2020 (50 días más que seis meses antes), aunque dicho período de espera para una operación había bajado a 148 días a finales de diciembre de 2020 **(12)**.

(12) Listas de espera en el SNS a 31 de diciembre de 2020, tinyurl.com/yduckjok.

Este incremento de los tiempos de espera ocurrió en todos los procedimientos clínicos. Así, los pacientes que esperaban una intervención neuro-quirúrgica tenían que esperar un promedio de 91 días en 2007, y esta cifra había aumentado a 163 días en diciembre de 2019. En junio de 2020 ese período de espera había subido hasta 211 días, llegando a 217 días en diciembre de ese año. En el caso de los pacientes pendientes de una operación de traumatología, el tiempo de espera había aumentado de 86 en 2007, a 137 días hasta diciembre de 2019, escalando a 190 días en junio de 2020 y reduciéndose ligeramente hasta 173 en diciembre de 2020. El tiempo de espera de los tratamientos de cirugía pediátrica había aumentado de 79 a 141 días en ese mismo período, y aumentó a 175 días en junio de 2020, bajando hasta 161 en diciembre de 2020.

Todos los sistemas sanitarios regionales se han visto afectados por esta tendencia de aumento de los tiempos de espera para recibir tratamiento a partir de inicio de la pandemia, pero la presión sobre dichos sistemas provocada por la pandemia ha incidido sobre niveles de tensionamiento prepandemia sustancialmente diferentes. Mientras que en diciembre de 2020 el tiempo promedio de espera para una intervención quirúrgica no urgente en un hospital de Melilla era de 52 días o en uno de Asturias de 59, este período era de 239 días en Castilla-La Mancha, representando los dos extremos de una distribución en la que regiones prominentes como Andalucía (168 días), Cataluña (163 días) o Madrid (78 días), mostraban diferencias muy significativas en el tiempo de respuesta a las necesidades sanitarias de las pacientes en lista de espera y, por tanto, en la calidad de la atención médica brindada a sus ciudadanos.

Retrasar las operaciones especialmente sensibles como los trasplantes, o las cirugías relacionadas con el cáncer, conduce a un deterioro del estado de salud de los pacientes, un empeoramiento de su calidad de vida y, finalmente, se traduce en muertes innecesarias **(13)**.

Las consecuencias de esta alteración del funcionamiento del SNS son extremadamente importantes, al haberse acumulado un gran número de demandas sanitarias no atendidas que condicionarán la actividad de los sistemas sanitarios durante mucho tiempo, aun cuando la pandemia haya remitido y los servicios sanitarios puedan dedicarse plenamente a su actividad normal según las pautas existentes antes de la pandemia.

(13) tinyurl.com/yhlz46zm.

3.4. Aceleración de la contratación de seguros sanitarios privados

El deterioro de la percepción pública sobre el funcionamiento del SNS, fuertemente influenciado por el incremento de las listas de espera, contribuye en buena medida al creciente recurso a los planes de aseguramiento sanitario privado entre los sectores más acomodados de la población. Esta tendencia, que se hizo claramente visible a partir de la crisis iniciada en 2008, se ha acelerado con la pandemia. Así, de 8,8 millones de personas con cobertura sanitaria privada en 2010, se pasó a 9,2 millones en 2014, y a 12,8 millones en 2020 (el 23,35% de la población española) (UNESPA, 2021). De acuerdo con la asociación de empresas aseguradoras, los seguros de atención sanitaria han incrementado sus ingresos en un 4,8% frente a 2020 y un 10% en comparación con 2019, por lo que la tendencia hacia el aumento del número de familias que han contratado un seguro sanitario parece haber continuado en el primer semestre de 2021 **(14)**.

La correlación entre deterioro de la atención sanitaria proporcionada por el SNS y aumento del aseguramiento sanitario privado resulta bastante clara, al constatarse como tras la crisis de 2008 el recurso a este tipo de aseguramiento aumentó de modo más marcado en aquellas CC. AA. en las que los recortes sanitarios fueron más pronunciados y, con ello, mayores los incrementos de los tiempos de espera para ser atendido. Así, el porcentaje de personas con cobertura sanitaria privada en Cataluña aumentó desde el 19,5% en 2012, hasta el 25,3% en 2017 (a finales de 2020 era ya del 31,8%). En la Comunidad de Madrid pasó de aproximadamente el 26%, hasta el 31,6% en ese mismo periodo, llegando al 36,6% a finales de 2020. En comunidades como Navarra (del 4% en 2012, al 10% en 2020), o Asturias (del 6%, hasta el 16% en 2020) se produjo también un aumento del número de personas cubiertas por aseguramiento sanitario privado, aunque manteniéndose en niveles significativamente inferiores.

Además de la variación regional, el estudio de los datos de 2019 proporcionados por la Encuesta de Presupuestos Familiares muestra cómo la contratación de aseguramiento sanitario privado varía por quintiles de renta, de modo que entre el quintil más rico alrededor del 40% de los hogares había contratado una póliza de seguro sanitario privado, solo el 10% del quintil más pobre había contratado este tipo de seguro (Urbanos *et al.*, 2021). Alrededor del 11% de la población cuenta con un seguro privado que cubre la atención dental.

(14) tinyurl.com/yhsmty63.

Las personas compran un seguro de salud privado como una forma de obtener acceso directo a médicos especialistas, evitar tiempos de espera para el tratamiento especializado, o beneficiarse de servicios mejorados en instalaciones sanitarias (Thomson *et al.*, 2020). En el caso español, y tal y como refleja el Barómetro Sanitario del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de 2019, el 78% de las personas que habían contratado un seguro sanitario privado afirmaba que la principal razón para adquirir este tipo de seguro era garantizar un acceso más rápido a los tratamientos a través de la atención sanitaria privada, evitando así las listas de espera del SNS (Urbanos *et al.*, 2021). El hecho de que existan ventajas fiscales para la contratación de este tipo de seguros tanto a título individual, como para las empresas que proporcionen seguros sanitarios a sus trabajadores, contribuye claramente a potenciarlos.

De esta situación se derivan al menos dos grandes riesgos para la sostenibilidad del sistema sanitario público. Por una parte, teniendo en cuenta la importante correlación entre nivel de ingresos y contratación de seguros sanitarios privados, es muy probable que este tipo de seguro esté aumentando las desigualdades en el acceso a la atención sanitaria entre diferentes grupos sociales. El riesgo de desarrollo de una atención sanitaria dualizada, con un sistema de calidad de pago para quien puede costearse una póliza de aseguramiento sanitario y un sistema público de mínimos para la población más vulnerable, es extremadamente elevado. Por otra parte, el apoyo de las clases más acomodadas al sistema sanitario público universal puede verse también amenazado en la medida en que crean que están pagando por vía doble por la atención sanitaria que reciben, optando políticamente por un sistema sanitario público de mínimos con el menor coste posible, lo cual permitiría impuestos más bajos.

4. Conclusiones

En el presente capítulo hemos repasado las principales consecuencias de la pandemia sobre la salud de la población, así como sus efectos sobre el funcionamiento de un sistema sanitario tensionado más allá de sus límites. Como ya ocurrió con la crisis económica iniciada en 2008, la COVID-19 ha revelado las fisuras de nuestra sociedad, mostrando las consecuencias de la elevada desigualdad y las debilidades de un sistema sanitario público insuficientemente financiado.

Desde marzo de 2020 nuestra sociedad se ha visto radicalmente alterada por la pandemia y aunque la vacunación ha reducido radicalmente las hospitalizaciones y las muertes, la situación de emergencia está aún lejos de haber concluido. La excepcional

movilización de recursos por parte de las administraciones públicas, secundada por una ciudadanía ampliamente concienciada de la necesidad de colaborar con las medidas de prevención, salud pública y vacunación, han supuesto un incuestionable éxito que nos sitúa en una posición infinitamente mejor que la que experimentamos en los primeros compases de la epidemia.

Los retos para nuestra salud y nuestra sanidad, sin embargo, precisarán aún de ingentes esfuerzos y recursos, no solo para abordar las consecuencias derivadas de la pandemia sino, sobre todo, para hacer frente a los desequilibrios que lastran a nuestra sociedad y, muy en particular, a nuestro sistema sanitario.

Superar el largo período de restricciones presupuestarias en el ámbito sanitario debería permitir invertir en actualizar infraestructuras, pero también mejorar las condiciones laborales de los profesionales sanitarios, al tiempo que se dotan las plantillas de modo que el funcionamiento del SNS pueda regenerarse en el más breve período de tiempo posible. Esto deberá visibilizarse en una reducción significativa de las listas de espera que en este momento alejan a amplios sectores de la población del SNS, acercándoles a los esquemas de aseguramiento sanitario privado que, en el medio y largo plazo, pueden generar una dualización estructural de la atención sanitaria en España.

Resulta aparente que el sistema sanitario deberá hacer un esfuerzo de adaptación a una carga de trabajo excepcionalmente alta derivada tanto de la acumulación de diagnósticos y tratamientos no realizados durante la pandemia, como de las secuelas y síntomas persistentes que sufren muchos de los que han superado la enfermedad y que previsiblemente aún durarán mucho tiempo. El reforzamiento de la atención primaria resulta clave para avanzar en esta dirección, pero de igual modo otras áreas de actuación hasta la fecha escasamente dotadas en el SNS, como la salud mental, deberán ser priorizadas para hacer frente al incremento de patologías psico-emocionales derivadas de la pandemia. Las iniciativas para actualizar la Estrategia de Salud Mental que se están desarrollando en este momento parecen apuntar precisamente en esa dirección.

Algunas lecciones positivas pueden extraerse también de este período de excepcionalidad. Entre ellos podemos destacar el avance sustancial en la introducción de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en el funcionamiento del SNS. La utilización de estas tecnologías ha permitido un cierto seguimiento de los pacientes (siquiera incompleto e imperfecto) y un acceso a la atención sanitaria durante la pandemia para pacientes que, de otro modo, difícilmente hubieran podido recibir atención médica para sus dolencias no relacionadas con la COVID-19. La dotación presupuestaria en este frente debería permitir avanzar hacia la plena implantación de herramien-

tas extremadamente útiles como la historia clínica digital y la receta electrónica, una vez consumada la interoperabilidad de las tarjetas sanitarias de los SRS. Estos avances hacia la digitalización deberían también permitir un mejor seguimiento y evaluación del funcionamiento del sistema, lo cual debería permitir avanzar hacia una cultura de evaluación de las políticas sanitarias aplicadas en las diferentes CC. AA., tomando en consideración su coste-efectividad, pero también su impacto sobre la equidad. Al mismo tiempo, este tipo de iniciativas deberían prestar particular atención a la posible existencia de «brechas digitales» que dificulten el acceso a las prestaciones del SNS a determinados colectivos por su limitado uso de las TIC.

Por último, la pandemia ha supuesto también una reactivación de los mecanismos de gobernanza multinivel del SNS. La transformación de la estructura de gobierno del SNS durante la pandemia no solo aumentó las responsabilidades de coordinación del Gobierno central en materia de salud. También atribuyó competencias adicionales a las autoridades sanitarias regionales, en particular con respecto a los proveedores privados de asistencia sanitaria que operan en su territorio, al tiempo que amplió el papel y las responsabilidades de las estructuras de gobernanza multinivel, como la Conferencia de Presidentes, y el CISNS que celebró reuniones semanales de forma virtual en las que se discutían y, generalmente, consensuaban las decisiones a adoptar por el Ministerio de Salud. Esta experiencia de co-gobernanza muestra también la vía para avanzar en una mayor coordinación de un SNS profundamente descentralizado y en el que el margen para mejorar la coordinación vertical (entre CC. AA. y Gobierno central) y horizontal (entre CC. AA.) antes de la pandemia era considerable.

5. Referencias bibliográficas

Bartoll, X., Palència, L., Malmusi, D., Suhrcke, M., y Borrell, C. (2013): «The evolution of mental health in Spain during the economic crisis», *European Journal of Public Health*, 24(3): 415-418.

Benmarhnia, T., Zunzunegui, M.V., Llácer, A., y Béland, F. (2014): «Impact of the economic crisis on the health of older persons in Spain: research clues based on an analysis of mortality», *Gaceta Sanitaria*, 28: 137-141.

Carrieri, V., y Wuebker, A. (2013): «Assessing inequalities in preventive care use in Europe», *Health Policy*, 2013, 113: 247–257.

Consejo Económico y Social (2021): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2020*, Madrid: tinyurl.com/yj8n67bw.

Coduras Martínez, A., y del Llano Señarís, J. E. (2017): *La sanidad española en cifras 2016*, Madrid: Fundación Gaspar Casal-Círculo de Sanidad.

Díaz Martínez, E. (2016): *Desigualdad social, crisis económica y salud en España*. Madrid: Fundación Alternativas.

Juanmarti Mestres, A., López Casasnovas, G., y Vall Castelló, J. (2018): «The deadly effects of losing health insurance», Mimeo: https://goo.gl/t4LToB.

Legido-Quigley, H., Otero, L., La Parra, D., Álvarez-Dardet, C., Martín-Moreno, J.M., y McKee, M. (2013): «Will austerity cuts dismantle the Spanish healthcare system?», *British Medical Journal*, 346, 2363.

Médicos Sin Fronteras (2020): *Poco, tarde y mal. El inaceptable desamparo de los mayores en las residencias durante la COVID-19 en España*. España (Barcelona): MSF: tinyurl.com/yhovn5nf.

Nasserie, T., Hittle, M., y Goodman, S. (2021): «Assessment of the Frequency and Variety of Persistent Symptoms Among Patients with COVID-19», *Jama Network Open*, 4(5): tinyurl.com/yjpvplvz.

OCDE (2021): *Health at a Glance: Europe 2020*. Paris, OCDE.

Petmesidou, M., Pavolini, E., y Guillén, A. M. (2014): «South European Healthcare Systems under Harsh Austerity: A Progress–Regression Mix?», *South European Society and Politics*, Vol.19, N.o 3: 331-352.

del Pino, E., Moreno-Fuentes, F. J., Cruz-Martinez, G., Hernández-Moreno, J., Moreno, L., Pereira-Puga, M., y Perna. R. (2020): *Informe Gestión Institucional y Organizativa de las Residencias de Personas Mayores y COVID-19: dificultades y aprendizajes». Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC).* Madrid: tinyurl.com/yj4fhtz4.

Thomson, S., Sagan, A., y Mossialos, E. (2020): *Private Health Insurance History, Politics and Performance*, European Observatory on Health Systems and Policies: Cambridge University Pres: tinyurl.com/ydvq4jtg.

UNESPA (2021): *El seguro de salud en el año 2020*. Madrid: tinyurl.com/yjm3d5cw.

Urbanos, R., Peña-Longobardo, L., Comendeiro-Maaløe, M., Oliva, J., Ridao-López, M. y Bernal-Delgado, E. (2021): *¿Se puede permitir la gente pagar por la atención sanitaria?* Oficina Regional de la OMS para Europa: Copenhague: tinyurl.com/yjtwr28l.

Urbanos Garrido, R. y Puig-Junoy, J. (2014): «Políticas de austeridad y cambios en las pautas de uso de los servicios sanitarios. Informe SESPAS 2014», *Gaceta Sanitaria*, Vol. 28, pp. 81–88.

Capítulo 17

Desigualdad y oportunidades educativas durante la pandemia

Marga Marí-Klose; Albert Julià

1. Introducción

La pandemia de COVID-19 está transformando la sociedad de manera profunda, a menudo exacerbando a su paso las desigualdades sociales y económicas. En un esfuerzo por frenar su propagación, gobiernos de todo el mundo decidieron, entre otras medidas, suspender la enseñanza presencial en los centros educativos afectando aproximadamente al 95% de la población estudiantil mundial, lo que supuso la mayor interrupción de la educación en la historia (Naciones Unidas 2020). En España, con la declaración del estado de alarma el 14 de marzo de 2020 se generalizó la suspensión de la actividad presencial y el cierre de los centros educativos en todo el país. La interrupción de las clases presenciales vino acompañada del establecimiento de la educación a distancia fundamentalmente en soporte digital (Consejo Escolar del Estado, 2021).

Existe ya un amplio consenso, y cada vez mayor evidencia, que la pandemia tuvo una repercusión negativa sobre el sistema educativo, los docentes y los estudiantes (Hanushek y Woessmann, 2020; Raymond *et al.*, 2020). El cierre de centros educativos, los cambios constantes entre modelos de docencia remota a híbrida, el acceso desigual a la formación y la pérdida de servicios no académicos dispensados desde los centros como los de comedor o de atención psicopedagógica limitó las oportunidades de aprendizaje educativo, social y emocional de los alumnos (Di Pietro *et al.*, 2020). La preocupación por el impacto de estos cambios es aún mayor en el caso de los niños, niñas y adolescentes (a partir de ahora NNA) en situación de vulnerabilidad (Fortuna *et al.*, 2020; OCDE, 2020a).

El presente capítulo tiene como objetivo analizar cómo la «desescolarización» de los estudiantes en España y la modalidad de educación a distancia pueden haber intensi-

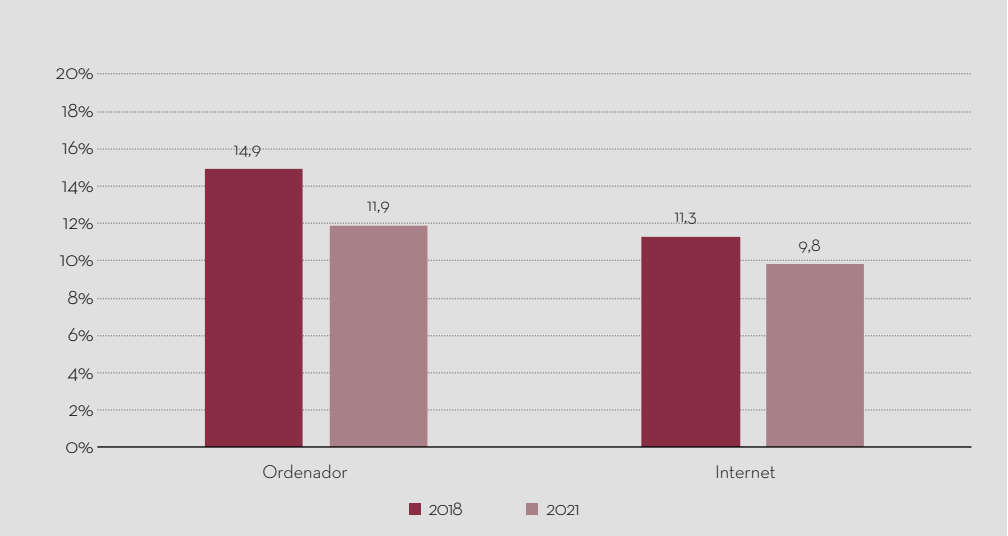
ficado las brechas educativas en un contexto marcado ya por considerables niveles de desigualdad en el acceso a la formación, las condiciones de aprendizaje y los resultados educativos. Para ello se presentan los primeros resultados obtenidos de estudios realizados durante el período de pandemia, poniendo especial énfasis en aquellos realizados en el contexto español. La principal fuente de análisis utilizada es la Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales (EINSFOESSA 2021) que recoge información de una muestra representativa de hogares en España durante la pandemia (período recogida de datos de campo de 15 de marzo a 31 de mayo) y que permite comparar algunos indicadores con la anterior oleada de la misma encuesta en 2018. En el último apartado, se incluye una breve revisión de las políticas y medidas implementadas para abordar la crisis en el ámbito educativo.

2. Las brechas educativas de la pandemia

El sistema educativo en España debía hacer frente a la crisis de la COVID-19 en unas condiciones de especial debilidad marcadas por un gasto público en educación que se sitúa entre los más bajos de Europa y unos niveles de segregación y de abandono escolar prematuro entre los más altos de su entorno inmediato. De forma recurrente distintos informes nacionales e internacionales señalan algunas de las problemáticas asociadas a las desigualdades educativas en nuestro país que se reflejan en la concentración de niveles más bajos de competencias, así como de altas tasas de repetición, absentismo crónico, y abandono educativo entre el alumnado con perfiles sociales más vulnerables (OCDE 2016; OCDE, 2019). En un informe publicado en 2020 por el Alto Comisionado de la Pobreza Infantil se observaba la estrecha relación entre el nivel educativo de los miembros del hogar en la infancia y el riesgo de pobreza en la edad adulta. La tasa de riesgo de pobreza de personas de 25 a 59 años en función de los estudios de sus progenitores a los 14 años es cinco veces superior (51,8%) en hogares con un nivel bajo de estudios respecto a hogares con un nivel educativo alto (11,7%). Sin duda, se trata de un factor que contribuye a la persistencia en la transmisión intergeneracional de la desventaja educativa en España: aproximadamente la mitad de las personas que crecen en un hogar con un nivel básico de estudios no superan ese mismo nivel educativo, mientras que tres de cada cuatro personas cuyos progenitores tienen un nivel de estudios alto también acaban teniendo estudios superiores (Alto Comisionado de la Pobreza Infantil, 2020). El traslado de la educación desde los centros escolares al ámbito de las familias durante el estado de alarma, ha hecho emerger una desigualdad ya existente previa a la pandemia pero que en estas circunstancias excepcionales adopta nuevas formas.

Según Fernández Enguita (2020: 2), la repentina migración al modelo de instrucción a distancia ha evidenciado tres tipos de brechas: la de *acceso*, la de *uso* y la *escolar*. La *brecha de acceso*, esto es, disponer o no de acceso a conexión digital y dispositivos tecnológicos, es evidente. Los datos existentes sobre la brecha digital **(1)** y las encuestas desarrolladas durante el confinamiento indican que los docentes no han podido contactar con un número significativo de estudiantes, principalmente debido a la falta de conexión a internet o de dispositivos adecuados para seguir el aprendizaje a distancia (Kuhfeld y Tarasawa, 2020; Van Lancker y Parolin, 2020) **(2)**. Para el caso español, con las Encuestas EINSFOESSA se detecta que, comparando los datos de 2021 con los

GRÁFICO 1. Hogares con menores de edad (< 18 años) que no disponen de ordenador y no disponen de conexión a internet



Nota: Las preguntas en 2018 y 2021 son sensiblemente diferentes. En 2018 se pregunta por la disponibilidad en el hofar de «ordenador» y «conexión a internet» y en 2021 se pregunta por la disponibilidad de «Ordenador y/o *tablet*» y «Conexión ilimitada a internet por cable o wifi (propio)».
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

(1) Sugerimos revisar el capítulo 8 del presente Informe, donde se analiza específicamente la brecha digital.

(2) En el contexto español, según datos de la Comunidad de Madrid, el 30% del alumnado de primaria y el 18% de la educación secundaria obligatoria no mantuvieron la continuidad en el proceso de aprendizaje durante los meses de cierre escolar (Rey Martínez, 2020). Según señalan Zubillaga y Gortázar en el Informe COTEC, la edad de los alumnos es un factor clave para entender qué se puede esperar del periodo de enseñanza online que trajo el cierre de escuelas (2020: 6): en primaria es más importante la presencialidad, en cambio en la secundaria anclada en un modelo enciclopédico ha sido una ventaja para improvisar una enseñanza a distancia durante la pandemia.

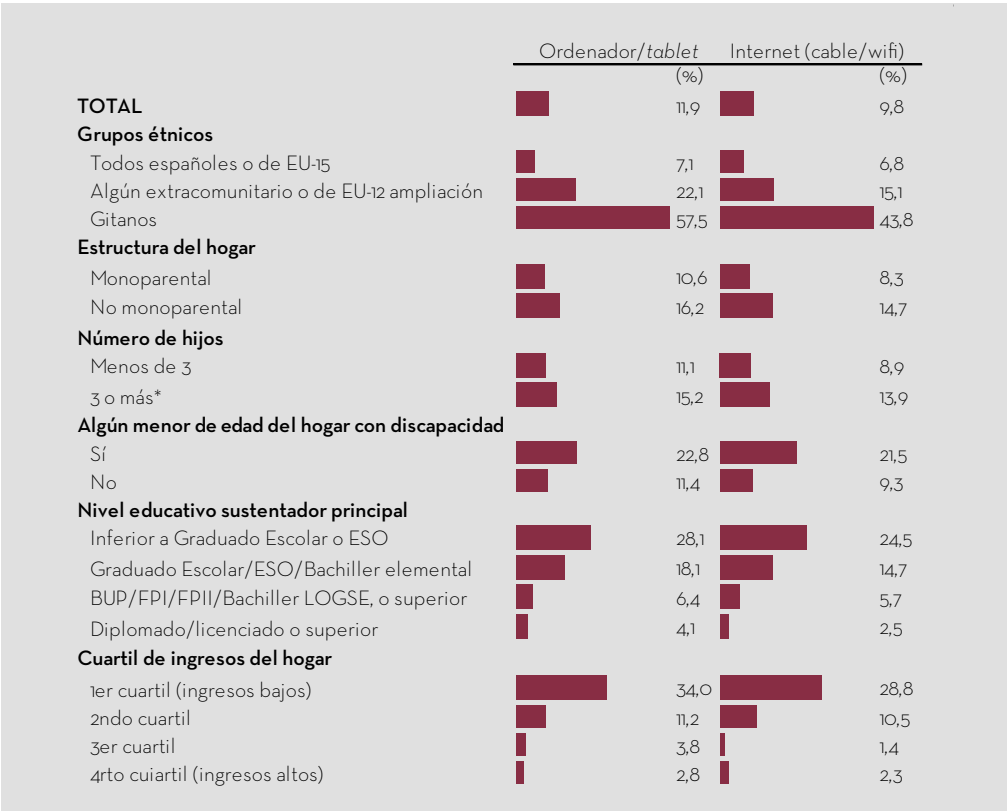
de 2018, se reduce ligeramente el número de hogares con menores de edad que no disponen de dispositivos digitales y conexión a red tal como se observa en el gráfico 1. Sin embargo, en 2021 al menos un 12% de los hogares en el que viven menores de 18 años no disponen de ordenador o *tablet* (aproximadamente unos 600 mil hogares), y uno de cada diez hogares no dispone de conexión a internet aunque las proporciones aumentan de forma considerable en función de diversas situaciones de vulnerabilidad en el hogar: se triplica la proporción en los hogares situados en el primer cuartil de renta (menos de 12.750 euros anuales), o se quintuplica en aquellos hogares en que viven menores de edad de etnia gitana (gráfico 2).

En los hogares en situación de mayor vulnerabilidad muchos niños y niñas tuvieron enormes dificultades para seguir un aprendizaje a distancia debido a su falta de acceso a dispositivos digitales. Cabe señalar además que disponer de un equipo informático en el hogar no garantiza que un menor de edad pueda utilizarlo para realizar sus tareas escolares (Save the Children, 2020). La *brecha de uso*, es decir, el tiempo y calidad del uso de esos dispositivos, las condiciones de conectividad y las oportunidades para acceder a dispositivos tecnológicos son también desiguales, lo que implica diferencias en las capacidades para llevar a cabo las tareas escolares. Según los datos que arroja EINSFOESSA 2021 en hogares con bajos ingresos la no disponibilidad de conexión de internet se triplica (34%) respecto a la población general (10%) y en los hogares con menores de edad de etnia gitana se cuadriplica (44%) (véase gráfico 2).

En los hogares con familias numerosas (tres o más menores de edad en el hogar) además de estar más expuestos a privaciones en el acceso a dispositivos digitales comparados con la media de hogares (15% no dispone de ordenador y 14% no tiene conexión wifi o cable, frente a un 12% y 10% respectivamente en el total de la población) se pueden producir limitaciones en el uso ya que los mismos dispositivos se comparten entre los miembros de la familia para responder a la vez a las exigencias del teletrabajo y la educación digital y con frecuencia con un ancho de banda limitado **(3)**. Hay que tener en cuenta también que

(3) Los datos de EINSFOESSA se aproximan y complementan a otros recogidos en diversas encuestas anteriores. Según la última encuesta del Instituto Nacional de Estadística sobre el uso de la tecnología, en 2019, el 11% de los menores de 15 años no tenía acceso a un ordenador (INE, 2019), cifra que se dispara al 30% cuando tienen pocos recursos (EU Kids online, 2018). En el nivel socioeconómico bajo, un 44% solo tiene un ordenador que tienen que compartir, mientras que el 61% del grupo socioeconómico alto dispone de tres o más ordenadores en casa (Zubillaga y Gortazar, 2020, p. 8). Esta brecha digital se ve incrementada en el ámbito rural. Los últimos datos publicados por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2019) muestran que solo el 38% de la población de zona rural dispone de conexión de banda ancha de alta velocidad y apenas la mitad posee habilidades digitales básicas o superiores. Existen también enormes diferencias territoriales, con Cataluña encabezando

GRÁFICO 2. Porcentaje de hogares con menores de edad (<18 años) que no disponen de ordenador y/o tablet o conexión ilimitada a internet por cable o wifi



Nota: *Con al menos un menor de 18 años.
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

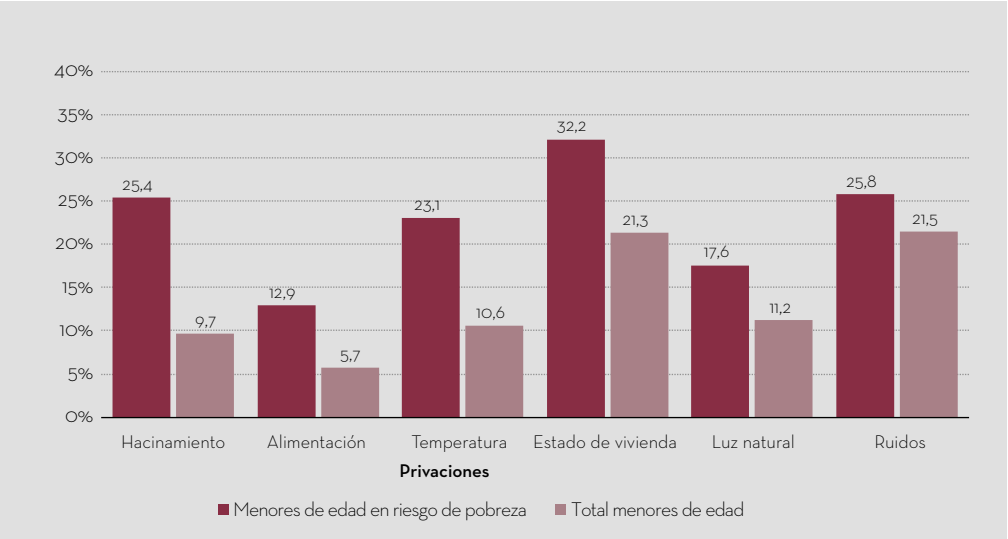
las privaciones de acceso y uso que afrontan los hogares en los que vive algún menor de edad con discapacidad es el doble del de los hogares donde no viven menores de edad con discapacidad como se puede observar en el gráfico 2. El Informe ADECCO le pone cifras a la brecha digital basándose en una encuesta online a 500 familias beneficiarias del Plan Familia de la Fundación: el 48,4% del alumnado con discapacidad no utilizó internet como canal de socialización, ocio y formación durante el confinamiento (Fundación

las CC. AA. con menor porcentaje de menores de 15 que no disponen de un ordenador para hacer las tareas escolares (5%) y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla con los porcentajes más elevados de privación digital (19%) (PISA 2018).

ADECCO, 2020: 10). Según un estudio de UNICEF España, realizado a través de una encuesta dirigida a entidades del Tercer Sector, se señala que los NNA con discapacidad han encontrado barreras adicionales para poder seguir el curso escolar durante el cierre (por ejemplo, la falta de video-interpretación de lenguaje de signos). Según afirman algunas de las entidades encuestadas, los NNA con discapacidad no han sido atendidos adecuadamente por los docentes o equipos de orientación, posiblemente por la falta de recursos humanos que ya existía antes de la crisis pandémica (UNICEF, 2020).

Las carencias de dispositivos digitales y de conexión vienen determinadas en gran parte por las carencias económicas de las familias. Pero, estas no son las únicas privaciones que pueden repercutir en el desarrollo educativo. Las condiciones de la vivienda, disponer de un entorno tranquilo con espacio suficiente para estudiar, la alimentación o el nivel de hacinamiento pueden ser algunos factores que pueden condicionar la dis-

GRÁFICO 3. Privaciones en hogares con menores de 18 años. Total, y hogares en riesgo de pobreza



Nota: Riesgo de pobreza definida como menores de 18 años vivendo en hogares por debajo del 60% de la mediana de ingresos equivalentes.
Fuente: Elaboración propia a partir la ECV 2020. Datos de hacinamiento a partir de Eurostat.
Nota: Se definen las privaciones seleccionadas de la siguiente forma: a) Hacinamiento: A partir de la clasificación proporcionada por Eurostat (ver https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Overcrowding_rate); b) Alimentación: Hogares que no pueden permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días; c) Temperatura: Hogares que no pueden permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de invierno; d) Estado de la vivienda: Hogares que tienen en la vivienda problemas de goteras, humedades en paredes, suelos, techos o cimientos, o podredumbre en suelos, marcos de ventanas o puertas; e) Luz natural: Hogares que tienen en la vivienda escasez de luz natural; f) Ruidos: Hogares que tienen en la vivienda problemas de ruidos producidos por vecinos o procedentes del exterior (tráfico, negocios fábricas,etc.).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2020

posición de los NNA hacia el aprendizaje. Como se observa en el gráfico 3, este tipo de privaciones están fuertemente asociadas a los hogares más vulnerables económicamente en los que viven menores de edad.

A ello se añade que una parte de los NNA no tienen garantizada la seguridad alimentaria en sus hogares, incluyendo dietas irregulares o alimentos poco saludables lo que está asociado a niveles bajos de rendimiento educativo y riesgos para su salud física y el bienestar mental (Van Lancker, 2020; Shwartz y Rothbart 2020). Según los últimos datos publicados por la Encuesta de Condiciones de Vida (2020), un 6% de niños viven en un hogar que no puede permitirse una comida de carne o pollo o pescado al menos cada dos días. Como se observa en el gráfico 3, en los hogares en riesgo de pobreza el porcentaje de privación alimentaria se duplica. Para aquellos NNA que viven en situación de pobreza o privación en el hogar, la escuela no es solo un lugar para aprender sino también donde comer sano. Con el cierre de las escuelas, además de las condiciones de la vivienda, el acceso a recursos alimentarios y educativos, cobra especial relevancia el capital instructivo y cultural de las familias en las dinámicas de aprendizaje y los usos del tiempo. Como señalan diversos estudios realizados en nuestro contexto (González y Bonal, 2021; Save the Children, 2020), con la pandemia y el cierre de los colegios se abre una brecha enorme entre las experiencias vividas por familias con rentas medias y altas, urbanas y con capital educativo y aquel alumnado cuyas familias no reúne alguna de estas condiciones. Mientras los primeros continúan sus procesos de aprendizaje sin muchas variaciones, los segundos afrontan mayores dificultades para completar las tareas y los cursos a distancia debido a las privaciones y carencias tanto en la vivienda como de acceso a las necesidades formativas, así como de apoyo educativo por parte del entorno familiar.

Con el cierre de las escuelas se evidencia también la *brecha escolar*, esto es, las habilidades pedagógicas y tecnológicas del profesorado, la disponibilidad de recursos y la adecuación de las plataformas *online* de apoyo a la enseñanza. Según un análisis realizado por Gil-Flores *et al.* (2017) con datos de la encuesta TALIS (*Teaching and Learning International Survey*) de 2013, en España se produce una paradoja. Nuestro contexto se caracteriza por una relativa alta disponibilidad de infraestructura de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), de hecho, una de las más altas de Europa, junto con bajos niveles de uso en las aulas. La falta de integración en las aulas viene en buena medida explicado por los bajos niveles de preparación pedagógico-tecnológica de los docentes. Según datos de PISA 2018, España se sitúa aproximadamente diez puntos por debajo de la media de los países de la OCDE: un 53% de los directores de centros reconocen que los docentes disponen de suficientes capacidades técnico-pedagógicas para integrar las TIC en los procesos de aprendizaje (la media de la OCDE

se sitúa en el 65%). En el mismo informe de la OCDE también se recoge que los centros con mayor concentración de alumnos de nivel socioeconómico alto aplican en mayor medida pautas y prácticas para mejorar la enseñanza y aprendizaje mediante el uso de las TIC (como disponer de programas para el uso de nuevas tecnologías en determinadas asignaturas, programas para el uso responsable de internet entre los alumnos, entre otros) que los de nivel socioeconómico bajo (OCDE 2020b). Por tanto, los centros educativos han afrontado la generalización de los procesos de formación a distancia en condiciones muy distintas.

Vinculado con esto último, una dimensión de la brecha escolar relacionada con la capacidad de los centros educativos para articular sus procesos de enseñanza y garantizar el aprendizaje de todos los estudiantes se explica por los altos niveles de segregación escolar en nuestro país. Los datos de PISA muestran que la segregación socioeconómica en España es muy alta en primaria (solo tras Turquía y Lituania) y se encuentra en la media de la OCDE en secundaria (Ferrer y Gortázar, 2021). Una segregación que opera entre centros públicos y privados, y dentro del propio circuito público es lo que ha erosionando la capacidad del sistema educativo como mecanismo igualador **(4)**. La composición social de los centros es un factor que condiciona de forma marcadamente desigual los procesos y procedimientos de aprendizaje durante la pandemia, como demuestra un estudio realizado por Jacovkis y Tarabini (2020) a través de una encuesta a docentes en Cataluña durante el confinamiento. Esas desigualdades se expresan en aspectos tales como las prioridades educativas del equipo docente (acompañar y/o enseñar), el capital tecnológico (vías, frecuencia y calidad de la comunicación entre profesores y alumnos), estrategias de seguimiento pedagógico y desarrollo de las actividades y tareas (tipo de actividades). Esta investigación muestra evidencias del impacto significativo del confinamiento en la polarización de experiencias y oportunidades de aprendizaje, que se explican no solo por la diversidad de capitales familiares (Bonal y González, 2021) sino también por la diversidad de prácticas educativas desplegadas por los centros (Doyle, 2020; Jacovkis y Tarabini, 2021) **(5)**.

(4) Por ejemplo, el Departamento de Educación del gobierno catalán anunció que las dos primeras semanas de cierre escolar serían no lectivas. Un número significativo de escuelas públicas no desarrollaron tareas escolares durante este período, a la espera de nuevas instrucciones del Departamento de Educación. A pesar de este anuncio, las escuelas concertadas y privadas no detuvieron su actividad lectiva. Una de las explicaciones plausibles de esta diferencia radica en la dependencia económica de las aportaciones familiares de estas escuelas y a la necesidad de seguir prestando servicio a los usuarios a pesar de las circunstancias excepcionales (Bonal y González, 2021),

(5) El análisis desarrollado por Doyle (2020) sobre el cierre de los colegios en Irlanda, muestra cómo el alumnado de perfil socioeconómico bajo recibe menos apoyo en casa y además tiene más probabilidades de recibir menos tareas y atención por parte de sus docentes que el de perfil socioeconómico alto.

La brecha digital, así como la insuficiente experiencia de algunos docentes, dificulta enormemente garantizar unas condiciones óptimas para un aprendizaje remoto (buena conexión, habilidad en la adecuación de los contenidos, retroalimentación). Una de las principales formas de expresión de las desigualdades socioeconómicas o de origen es su institucionalización a través de la segregación escolar. Si en condiciones normales se ha demostrado que los estudiantes de familias de bajos ingresos experimentan más interrupciones y disrupciones en el aula (Abadzi, 2009; Alegre y Benito, 2012), un deficiente aprendizaje a distancia puede desencadenar el absentismo digital, un menor apego a la escuela, e incrementar las brechas del abandono temprano, lo que ampliará las desigualdades ya existentes previas a la pandemia. En el siguiente apartado abordamos algunos de los factores sociales y económicos asociados a la pérdida del rendimiento escolar durante la crisis de la COVID-19.

3. Repercusiones de la pandemia en el rendimiento educativo

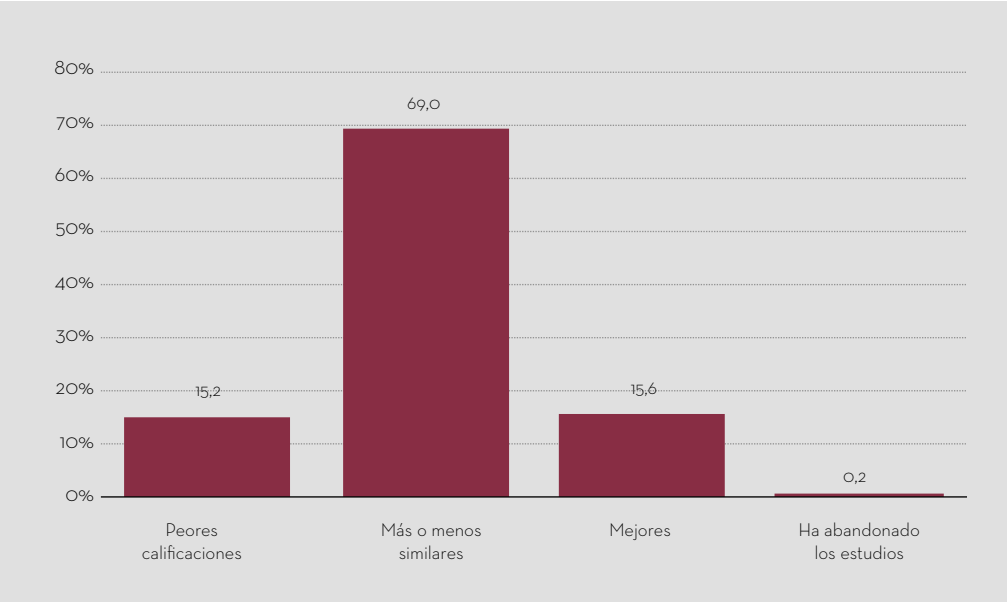
En España, al igual que en otros países europeos, el cierre de las escuelas entre marzo y junio de 2020 enlazó con las vacaciones de verano, lo que supuso seis meses sin clases presenciales. Los cierres de escuelas y la aplicación de la docencia en remoto han encendido las alarmas respecto a la ralentización y/o pérdidas de aprendizaje y que estas sean aún peores para los alumnos en situaciones de vulnerabilidad (Rogero-García, 2020; Education Endowment Foundation, 2020).

Un reciente Informe de Save the Children (2020: 2) señala que el cierre de centros escolares provoca una reducción del tiempo lectivo, menos tiempo para el aprendizaje, y que se acumula al conocido fenómeno del «olvido veraniego» que puede repercutir en un aumento de la segmentación en la tasa de fracaso escolar. Abundante evidencia recogida, sobre todo en el contexto anglosajón, demuestra que una pausa en la escolaridad, como lo es el verano, habitualmente hace que los alumnos olviden parte de lo aprendido durante el curso escolar. Una pérdida que afecta más a los estudiantes de familias con bajos recursos (Cooper, 1996; Alexander *et al.*, 2007, Sainz y Sanz 2020). Las estimaciones que se han realizado sobre el impacto que supone está perdida de aprendizaje varían mucho. Desde la pérdida de un mes de lo aprendido durante el curso (Kuhfeld *et al.* 2020), hasta la pérdida de la mitad del curso (Doepke y Zilibotti, 2020).

Diversos estudios realizados durante el período de la pandemia aportan evidencias sobre la magnitud de las pérdidas en el aprendizaje. Azevedo *et al.* (2020) estiman la

pérdida de aprendizaje en 16 puntos de la escala de PISA en estudiantes de 15 años, lo que supone un aumento de la proporción de estudiantes que no adquieren un nivel mínimo de competencias del 40% al 50%. Sin embargo, estas pérdidas de aprendizaje y competencias no afectan a todos los alumnos por igual. En una investigación realizada por las Universidades de Harvard y Brown se analiza el uso de un programa digital de matemáticas (Zearn) que muchas escuelas continuaron utilizando después del cierre de los centros educativos provocado por la COVID-19 en Estados Unidos (Chetty *et al.*, 2020). El progreso de los alumnos (medido a través del número de lecciones completadas por cada estudiante a la semana) que asisten a centros educativos de códigos postales que se sitúan en el cuartil más bajo de renta disminuyó en un 60%. Por el contrario, la caída del progreso de los alumnos de centros educativos en códigos postales con ingresos en el cuartil superior fue mucho más limitada, del 20%. En la investigación realizada en los Países Bajos por Engzell *et al.* (2021), mediante la comparativa de los resultados de los exámenes realizados antes y después del cierre, detectaron que a pesar de las condiciones favorables (cierre breve, financiación escolar equitativa) el progreso educativo de los estudiantes holandeses fue poco o ninguno mientras estaban encerrados en casa, y que la pérdida de aprendizaje fue más pronunciada entre los estudiantes de hogares más desfavorecidos.

GRÁFICO 4. Rendimiento escolar de los menores de 15 años del hogar. Notas del último trimestre del año 2020 comparadas con las de antes del COVID (último trimestre del año 2019)

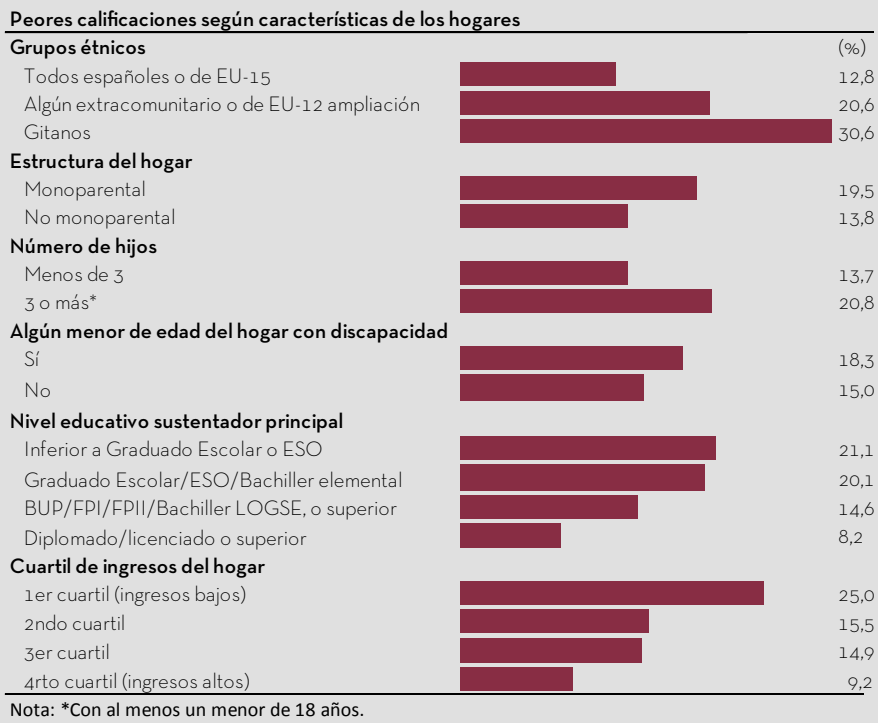


Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Así pues, la desvinculación con el centro y los docentes, la falta de seguimiento de las tareas escolares y el olvido veraniego puede traducirse en una merma de los resultados académicos. EINSFOESSA 2021 con datos de todo el territorio nacional nos permite identificar los cambios en el rendimiento escolar de los hogares con menores de 15 años respecto al último trimestre de 2019.

Por término medio, tal como se puede observar en el gráfico 4, en los hogares con menores de 15 años, un 15% indican que sus calificaciones son peores que en 2019, porcentaje que aumenta de forma considerable en los hogares más vulnerables. Por ejemplo, como puede observarse en el gráfico 5, uno de los grupos poblacionales que más he empeorado sus calificaciones son los hogares en los que viven NNA de minoría gitana, duplicando la proporción de la población general (30,6%), así como los hogares del cuartil más bajo de ingresos donde uno de cada cuatro ha empeorado su rendimiento académico. Las

GRÁFICO 5. Peores calificaciones según características del hogar



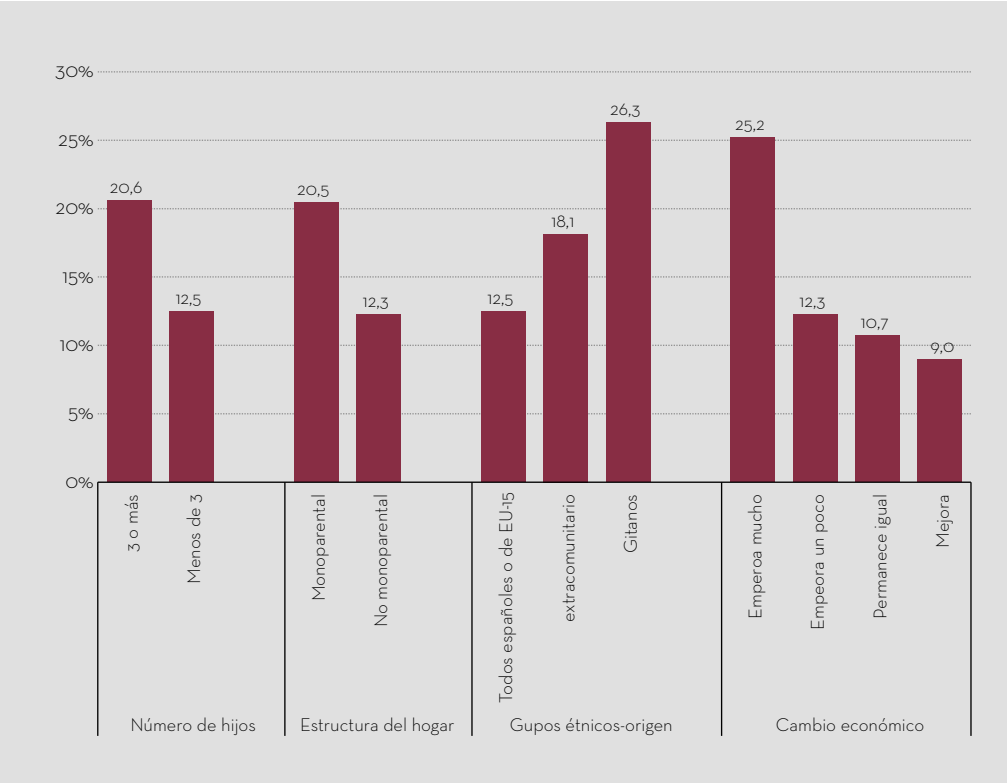
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

familias con niveles medios o altos de capital socioeconómico y educativo han podido hacer el seguimiento necesario de los procesos de aprendizaje de sus hijos para mantener los niveles de rendimiento durante la pandemia. En cambio, aquellos niños que viven en hogares en situaciones de mayor precariedad están expuestos a una gama más amplia de riesgos sociales y factores desestabilizadores como el desempleo y la precariedad económica que pueden afectar al desarrollo de sus competencias.

Los datos de EINSFOESSA permiten identificar el efecto que distintos factores de riesgo tienen en el empeoramiento del rendimiento escolar en los hogares en los que viven menores de 15 años. Como se puede apreciar en el gráfico 6, a igualdad de otras condiciones **(6)**, el riesgo de obtener peores calificaciones a raíz de la pandemia es especialmente alto en los hogares donde viven menores de edad españoles de etnia gitana, duplicando el de los hogares con niños españoles o de la Europa de los 15 de etnia no gitana. Diversos informes nacionales e internacionales (Fundación del Secretariado Gitano 2020, FRA 2020, Asociación de Enseñantes con Gitanos 2020, VIII Informe FOESSA 2018) advierten de la situación extrema a la que se enfrenta este colectivo antes de la pandemia (según datos de EINSFOESSA, en 2018 la tasa de pobreza infantil moderada -umbral 60% de la mediana- se situaba en el 80% y de pobreza severa —umbral 40% de la mediana— en un 67%) y que se agrava aún más con la crisis de la COVID-19. El confinamiento y las limitaciones de movilidad tienen un efecto inmediato sobre la capacidad de ganarse la vida de muchas familias gitanas, que viven muy al día y subsisten con actividades precarias, a menudo irregulares y sin protección. Una encuesta realizada a 11.000 personas de minoría gitana que participan en los programas de la Fundación del Secretariado Gitano (2020) identifica las condiciones enormemente preocupantes a las que se enfrentan: como es la escasez de alimentos (un 35% de los menores de 18 entrevistados está teniendo problemas de acceso a la alimentación, y la razón más argumentada es no tener dinero para comprar alimentos); no poder cubrir necesidades básicas (el 34% tiene dificultades para pagar la luz); y la brecha educacional (casi un tercio de niñas y niños gitanos (29%) no puede realizar las tareas o trabajos que les están enviando desde los centros educativos, la mayoría por no tener un equipo adecuado (58,8%), y/o material escolar (48,7%). Además, casi la mitad (49%), aun teniendo medios, no avanza porque no entiende las materias y no tiene apoyo para solventarlos). Es previsible que en esas circunstancias se observe el alto y negativo impacto que pertenecer a la minoría gitana tenga en el rendimiento educativo de los NNA que viven en esos hogares.

(6) Las variables independientes que se incluyen en el modelo de regresión logística son: estructura del hogar (número de menores de edad en el hogar, monoparental o no) riesgo de pobreza, percepción de cambio económico.

GRÁFICO 6. Probabilidad que en el hogar con menores de 15 años empeoren rendimientos/calificaciones comparado con antes de la COVID-19 según tipología de hogar



Nota: Cálculo realizado a partir de un modelo de regresión logística. Todas las variables son estadísticamente significativas (p<0,01) salvo la variable «hogar por debajo del umbral de pobreza» (no incluida en el gráfico).

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Los datos de EINSFOESSA también permiten observar que existe una relación estrecha entre el empeoramiento de las condiciones económicas en el hogar durante la pandemia y el rendimiento escolar. Especialmente en los hogares en los que las condiciones económicas han empeorado mucho: a igualdad de otras condiciones, la probabilidad de haber empeorado el rendimiento académico más que duplica respecto a los hogares que no han apreciado grandes cambios en su situación económica. Los resultados indican que la situación económica y laboral de los hogares más afectados por la crisis puede tener repercusiones en el rendimiento académico, la capacidad de estudio y concentración de los NNA. Con datos de Estados Unidos Ananat *et al.*, (2011) estimaban que los despidos laborales de más de un 1% de la población en edad de trabajar reducen el rendimiento de los alumnos en matemáticas en un 7,6% de la

desviación estándar. En un artículo reciente, Ruiz-Valenzuela (2020) analiza el impacto intergeneracional de la pérdida de empleo de los padres en el rendimiento escolar durante la anterior recesión económica en España. La autora concluye que la pérdida de empleo por parte del padre supone por término medio una reducción del rendimiento de los hijos entre un 15-22% de la desviación estándar. Esta relación se puede deber a que la reducción de los ingresos familiares tras la pérdida del trabajo de los padres podría alterar los recursos financieros disponibles para la educación de los niños (extraescolares u otras actividades); también podría estar relacionada con cambios tanto en la cantidad como en la calidad del tiempo dedicado a los niños. Además, las reducciones de ingresos después de la pérdida del trabajo podrían implicar un mayor estrés o ansiedad financiera e incertidumbre para las personas y los hogares afectados, como han sugerido algunos artículos en psicología social y economía de la salud (Lim y Sng, 2006; Kuhn *et al.*, 2009).

Cabe señalar que la destrucción del empleo en esta crisis no se distribuye de forma aleatoria. Según señala el informe realizado por la Fundación SM e Idea (Marchesi *et al.*, 2020) la pérdida de empleo va por barrios y se ha cebado más entre los más vulnerables: existe una diferencia de diez puntos entre los alumnos de nivel económico bajo y alto de los barrios de las grandes ciudades en relación con la pérdida de empleo de uno o ambos padres (21% y 11% respectivamente); la diferencia es menor en las localidades de menos de 100.000 habitantes (20% y 15,6%). Por tanto, teniendo en cuenta que el desempleo y la inestabilidad financiera afecta las dinámicas familiares e influye en la disposición de los alumnos hacia el aprendizaje, así como la implicación de los padres para ayudar a sus hijos, los NNA más afectados son los que ya acumulaban situaciones de desventaja.

Otro factor asociado al empeoramiento de los resultados académicos tal como se observa en el anterior gráfico 6 es la estructura del hogar. A igualdad de otras condiciones, los hogares monoparentales y los de familias numerosas tienen mayor riesgo de ver mermadas sus calificaciones escolares. Se trata sin duda de hogares en los que las que las oportunidades de conciliar vida familiar, personal y laboral, así como la disponibilidad de tiempo y recursos es más limitada.

El cierre de la escuela presencial y el confinamiento en los hogares ha puesto en evidencia la clara desventaja del alumnado más vulnerable, aquel que se encuentra más alejado de la institución escolar y menos expuesto a dinámicas educativas parecidas a las que ocurren en los contextos escolares. Pero, además, como señalan diversos autores (González y Bonal, 2021; Jacovkis y Tarabini, 2021), no solo se ha observado la existencia de amplias brechas entre familias para ejercer su función educativa, si-

no también una amplia distancia entre los propios centros educativos para desarrollar su papel igualador. Diversos analistas sugieren que el cierre de la escuela ampliará la brecha de aprendizaje entre los niños vulnerables y sus compañeros de entornos más acomodados, llegando incluso a revertir el progreso realizado durante la última década para reducir esta brecha (Coe *et al.*, 2020; Van Lancker y Parolin, 2020). En ese sentido es importante identificar el papel que han jugado los distintos niveles de la administración y otros sectores de la sociedad civil para amortiguar el impacto diferencial de la pandemia en las oportunidades educativas de los NNA.

4. Políticas educativas y gestión de la crisis de la COVID-19

La crisis del coronavirus y el confinamiento de la población tuvo y sigue teniendo enormes repercusiones para el sistema educativo. Inicialmente supuso la suspensión de las clases presenciales y el cierre de los centros educativos. Los cierres de las escuelas en España han sido comparativamente con otros países del entorno, relativamente cortos y recuperar la presencialidad en la educación se ha establecido como una de las prioridades en la gestión política de la crisis. Inicialmente, el Gobierno estableció que se continuarían «las actividades educativas a través de las modalidades a distancia y 'online', siempre que resulte posible» (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo) y estableció el marco general de actuación (Orden EFP/365/2020, de 22 de abril, por la que se establecen el marco y las directrices de actuación para el tercer trimestre del curso 2019-2020 y el inicio del curso 2020-2021, ante la situación de crisis ocasionada por la COVID-19) adaptando el fin de curso y flexibilizando los criterios de evaluación y promoción. La decisión de avanzar con nueva materia y calificarla quedó, en última instancia, en manos de las administraciones regionales que son las responsables últimas de la aplicación y adecuación de ese marco general a su ámbito territorial.

Durante el confinamiento, con el objetivo de garantizar la escuela a distancia y minimizar el impacto del cierre, el Gobierno de España, al igual que los gobiernos de otros muchos países, desarrolló una serie de medidas encaminadas a trasladar contenidos fundamentalmente a plataformas en la red y a la televisión **(7)**. *Aprendo en casa* es el portal que puso en marcha el Ministerio de Educación donde recoge recursos educa-

(7) Con el objetivo de contribuir al seguimiento de la formación telemática el MEFP facilitó 20.000 líneas móviles, aunque solo a alumnos de Bachillerato y Formación Profesional, limitando el acceso *online* de las clases a los NNA por debajo de ese nivel.

tivos para docentes, alumnos y familias. Además de estar disponibles online, el Ministerio de Educación, a través del INTEF y en asociación con RTVE, con la colaboración de diferentes editoriales reunieron una amplia selección de recursos educativos para ser emitidos en televisión (5 horas diarias de contenidos educativos para alumnos de 6 a 16 años). El canal Educlan llegó a duplicar e incluso triplicar puntualmente la audiencia, asegurando un seguimiento en torno al 40% de niños entre 6 y 10 años (Cobo y Sánchez, 2020; World bank blog). Las transmisiones por televisión son otra manera de llegar al alumnado que no cuenta con los recursos adecuados para recibir educación en línea. En algunos países (por ejemplo, Grecia, Corea y Portugal), los programas televisivos se dirigían en su mayoría a niños de escuelas primarias, a quienes podría resultar difícil utilizar las plataformas de aprendizaje en línea o realizar un aprendizaje autodirigido (OCDE 2020a). Pese a sus ventajas, las transmisiones pueden limitarse a cubrir solo algunas materias debido al corto tiempo asignado a estos programas en la televisión.

Con la reapertura de los centros en el curso 2020-2021, se establecieron medidas de distanciamiento dentro del aula, diversas medidas de higiene, así como protocolos en caso de contagios, además de priorizar la vacunación entre el cuerpo docente. La gestión de la pandemia en el sistema educativo quedó así descentralizada en buena medida en los propios centros, al frente no solo de la labor educativa y organizativa ordinaria, sino también —mucho más que antes— de la situación sanitaria de sus profesionales y de sus alumnos. Si bien el porcentaje de aulas confinadas fue muy reducido (2% según MEFP 2021 en los dos primeros trimestres del curso 2020/21), lo fue seguramente gracias a una combinación de factores:, el uso de mascarilla desde los seis años, el clima benigno que permite mantener las aulas aireadas, la reducción de los ratios profesor/alumnos por clase, la distancia interpersonal, el confinamiento preventivo de la clase entera cuando se detecta un positivo en un grupo burbuja, así como reducir las horas de presencialidad en los centros educativos (modelos híbridos o virtuales al final de la secundaria). Esas restricciones de espacio y tiempo han implicado menos tiempo en la escuela y menos tiempo de socialización.

Diversos estudios señalan la disparidad de enfoques, instrumentos y medidas adoptados por parte de las CC. AA. para afrontar la gestión de la política educativa. Según Díez-Gutiérrez y Gargajo Espinoza (2020), a través de un análisis de los discursos que emanan de las normativas aprobadas durante el período de confinamiento, se pueden identificar al menos dos formas de afrontar desde la política educativa la gestión de la crisis: un enfoque más «progresista» centrado en asentar aprendizajes básicos, el apoyo emocional y considerar la tercera evaluación no presencial no calificable; y otro enfoque más «conservador» donde se apuesta por avanzar en contenidos, evaluarlos

estableciendo no promocionar ni titular con asignaturas suspensas. En el primer enfoque progresista los autores incluyen CC. AA. como Aragón, Asturias, Baleares Cataluña y C. Valenciana, y en el conservador Andalucía, Galicia, Madrid y Murcia. El resto de CC. AA. se mueven entre los dos enfoques. Esa falta de uniformidad en las medidas educativas, sanitarias y organizativas **(8)** para los centros escolares (que incluyen entre otras cuestiones, la revisión curricular, enfoques y metodologías didácticas, planificación, evaluación, planes de refuerzo, así como medidas higiénicas, agrupamientos, organización de servicios, etc.) también se observa en un análisis publicado por COTEC (Zubillaga y Gortázar, 2020) de las normativas aprobadas por las CC. AA. para el curso escolar 2020-2021. Este mismo informe señala que la disparidad en el diseño de políticas educativas para la gestión de la crisis puede generar desigualdades entre territorios. Algunas de las problemáticas que identifica son: a) la disparidad de formas de abordaje de un mismo tema, mientras algunos territorios recogen simples menciones en su normativa otros diseñan planes estructurales y complejos; b) la dificultad para acceder a la información de forma sistematizada y por tanto las limitaciones que se derivan para la comunidad educativa sobre los marcos legales a los que debe acogerse (Zubillaga y Gortázar, 2020). Es posible que con el tiempo se pueda evaluar el efecto que tuvo esa disparidad de medidas para la atención de las necesidades que se derivan de la crisis de la COVID-19.

El Gobierno central también ha dotado a las comunidades autónomas de una financiación extra para atender las necesidades educativas que genera la COVID-19. En junio de 2020 el Gobierno central aprobó la creación del Fondo COVID-19, con 16 mil millones de euros a repartir entre las comunidades autónomas; de estos, 2 mil millones de euros, a pagar a partir de septiembre de 2020 (el mes del inicio del curso escolar), se destinaron a la educación de manera no finalista para otorgar a su gestión la mayor flexibilidad posible. El objetivo era hacer frente a diversos gastos como la contratación de profesorado para refuerzo, apoyo, desdobles o medidas de tutoría, orientación y acompañamiento. Otra partida presupuestaria que se vio incrementada es la de las becas y ayudas (un 22%) en la convocatoria general del curso 2020-2021 elevando umbrales de renta incluyendo a todas las familias bajo el umbral de la pobreza (MEFP 2021). Otra dimensión que cobra relevancia en la inversión educativa es la dirigida a hacer frente a la brecha digital. En julio de 2020 se aprueba la puesta en marcha del programa «Educa digital», programa que complementa el Plan de digitalización y competencias digitales,

(8) Por ejemplo, aunque once territorios recogen en su normativa la necesidad de atender especialmente el cuidado emocional en el comienzo del curso escolar 2020-2021, únicamente Aragón incluye el desarrollo de un plan de atención socioemocional que no solo está orientado a los alumnos y familias, sino que también incluye al profesorado (Zubillaga y Gortázar, 2020).

dotando a centros y alumnado de 500.000 dispositivos digitales, y poner en marcha acciones para la adecuación de las competencias digitales de los docentes y la aplicación de la inteligencia artificial a la educación personalizada (BOE 189, 10 de julio 2020).

Una de las principales medidas para hacer frente a las desigualdades educativas son el desarrollo de programas de refuerzo educativo. En octubre de 2020, el Ministerio de Educación aprobó el Programa de Orientación, Promoción y Enriquecimiento Educativo (PROA + 2020-21) con una financiación a las CC. AA. de 60 millones de euros (unos 360 millones para tres años). El objetivo es «fortalecer las escuelas financiadas con fondos públicos con mayor complejidad y mayores indicadores de pobreza educativa (...) y que compartan las recomendaciones de la Unión Europea en materia de inclusión a lo largo del curso académico 2020-21». Está dirigido al alumnado más vulnerable puesto que contiene financiación para actuaciones como la adaptación de la programación curricular, planes de acompañamiento, refuerzo escolar personalizado e impulso y colaboración de las familias y del entorno comunitario en el proyecto educativo entre otras. El refuerzo extraescolar, los programas de refuerzo estival y las tutorías personalizadas serán medidas esenciales para los alumnos de entornos más desfavorecidos que han estado más expuestos a la pérdida de aprendizaje además de otros riesgos sociales que han afectado a sus familias (despidos o ERTE) y que pueden repercutir en su logro educativo. Evaluaciones realizadas del programa PROA en su versión previa (2006-2012) mostraban ya considerables impactos positivos (García-Pérez e Hidalgo-Hidalgo, 2017; Serrano y Soler, 2014). De ahí que surjan propuestas sugerentes, como la realizada por Arriola *et al.* (2021) poniendo especial énfasis en la inversión en programas que fomenten las tutorías individualizadas. En términos de inversión comparan la de España en programas de refuerzo escolar con la realizada en los Países Bajos (8.500 millones para 3 años), y proponen aumentar el presupuesto a los 3.600 millones a tres años, teniendo en cuenta que España ya partía de una situación preocupante en términos de logro educativo, abandono escolar temprano y brechas educativas. A día de hoy, en nuestro país, disponemos de datos muy limitados para conocer el impacto real de la pandemia sobre la pérdida de aprendizaje, el aumento de las brechas de aprendizaje y el deterioro del bienestar de los alumnos. Se requiere desarrollar estudios que permitan evaluar ese impacto, así como el de las intervenciones e inversiones que se han planificado para mitigar los efectos de la pandemia en las desigualdades educativas.

5. Conclusiones

Las evidencias revisadas nos permiten afirmar que el principal problema de la crisis derivada de la pandemia es que su impacto va a ser desigual. Por un lado, porque su efecto parece estar siendo limitado entre alumnos de entornos favorecidos pero elevado entre los alumnos rezagados y desfavorecidos. Los niños que ya mostraban de por sí un vínculo frágil con la escuela podrían sentirse más desmotivados y convertirse en un grupo especialmente vulnerable de abandonar la escuela de forma prematura. Por otro, la descentralización administrativa requeriría comparar las respuestas educativas autonómicas a la crisis y su interacción con las medidas nacionales, así como los conflictos y tensiones que han generado. Además, más allá de los desafíos educativos, las familias vulnerables afrontan una amenaza adicional, la recesión económica que acompaña a la pandemia. Recesiones anteriores han repercutido en los niveles de pobreza infantil con consecuencias perdurables en la salud, el bienestar y los logros educativos.

Los datos conocidos hasta el momento apuntan a una acumulación de las pérdidas, por lo que los esfuerzos de compensación son ahora más necesarios que nunca. Se trata de desarrollar formas de aprendizaje intensivas para el alumnado más desfavorecido en tiempo lectivo y no lectivo. Algunas acciones en este sentido pasan por incrementar el acceso a material escolar y educativo a las familias más desfavorecidas tanto en formatos digitales como no digitales, además de mejorar las competencias digitales tanto del alumnado como del profesorado. Convertir la escuela, así como otros espacios extraescolares, en mecanismos igualadores de oportunidades supone reducir la segregación escolar y facilitar el acceso a espacios de interacción entre el alumnado que se ha beneficiado de la continuidad educativa y el que no.

6. Referencias bibliográficas

Abadzi, H. (2009): *Instructional Time Loss in Developing Countries: Concepts, Measurement, and Implications*. *World Bank Research Observer*, 24 (2), 267-290. DOI: https://doi.org/10.1093/wbro/ lkp008.

Alegre, M.A. y Benito, R. (2012): «Climas y (sobre todo) culturas escolares: cómo se explican y qué permiten explicar». En Gómez-Granell y Marí-Klose (eds.). *Familia y relaciones intergeneracionales: un espacio de oportunidades para la educación de los hijos e hijas*. Barcelona: Institut d'Infància i Món Urbà.

Alexander KL., Entwisle DR., Olson LS. (2007): 'Lasting consequences of the summer learning gap», *American Sociological Review* 72, pp. 167–80.

Alto Comisionado de la Pobreza Infantil (2020): Informe «Pobreza Infantil y desigualdad educativa». Disponible en: https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/sites/default/ files/Informe%20ACPI-Educaci%C3%B3n.pdf.

Ananat, EO. *et al.* (2011): «Children left behing: The effects of statewide job los on student achievement». *NBER Working Paper* n.º 17104 en: https://www.nber.org/papers/w17104.

Arriola, M. *et al.* (2021): «Mentores. Un programa de refuerzo educativo online de alto impacto para alumnos de entornos vulnerables como respuesta a la COVID-19», Policy Report. EXE y EsadeEcPol.

Asociación de enseñantes gitanos (diciembre 2020): «Impacto del COVID-19 en los centros educativos con alumnado gitano». Disponible en: https://www.aecgit.org/impacto-del-covid-19-en-los-centros-educativos-con-alumnado-gitano.html.

Azevedo, JP. *et al.* (2020): «Learning losses due to COVID-19 could add up to $10 trillion en Brookings». Disponible en: https://www.brookings.edu/blog/future-development/2020/07/30/learning-losses-due-to-covid-19-could-add-up-to-10-trillion/.

Bonal, X. y González, Sh. (2021): «Educación formal e informal en confinamiento: una creciente desigualdad de oportunidades de aprendizaje». *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, 14 (1), 44-62: http://dx.doi.org/10.7203/RASE.14.1.18954.

Chetty, R. *et al.* (2020): «The Economic Impacts of COVID-19: Evidence from a New Public Database Built Using Private Sector Data», *Opportunity Insights*.

Cobo, C. y Sánchez, I. (2020): «Ejemplos exitosos de cómo escalar la enseñanza y el aprendizaje en tiempos de COVID-19», En: *Education for Global development*. Banco Mundial Blog. Disponible en: https://blogs.worldbank.org/es/education/ejemplos-exitosos-de-como-escalar-la-ensenanza-y-el-aprendizaje-en-tiempos-del-covid-19.

Coe, R. *et al.* (2020): *Impact of School Closures on the Attainment Gap*. Londres: Education Endowment Foundation.

Comisión para la reconstrucción social y económica del congreso de los diputados: *Dictamen*, Madrid, 22 de julio de 2020.

Cooper, H., *et al.* (1996): «The Effects of Summer Vacation on Achievement Test Scores: A Narrative and Meta-Analytic Review», *Review of Educational Research* 66, pp. 227-68.

Díez Gutiérrez, E. J., and Gajardo Espinoza, K. (2020): «Políticas Educativas en Tiempos de Coronavirus: La Confrontación Ideológica en España», *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 9(3), pp. 83-101. https://doi.org/10.15366/riejs2020.9.3.005.

Di Pietro, G. *et al.* (2020): *The likely impact of COVID-19 on education: Reflections based on the existing literature and recent international datasets*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union: doi:10.2760/126686, JRC121071.

Doyle, O. (2020): «COVID-19 Exacerbating Educational Inequalities», *Public Policy. ie, Evidence for Policy. UCD*, 1-10: http://publicpolicy.ie/papers/covid-19-exacerbating-educational-inequalities/.

Doepke, M. y Zilibotti, F. (1 de abril de 2020): «COVID-19 and Children's Education»: https://www.psychologytoday.com/us/blog/love-money-and-parenting/202004/covid19-and-children-s-education.

Engzell, P. *et al* (2021): Learning loss due to school closures during the COVID-19 pandemic. PNAS 118 (17): e2022376118

Fernández Enguita, M. (2020): Una pandemia imprevisible ha traído la brecha previsible. 'Cuaderno de Campo' (31 marzo). https://blog.enguita.info/. Fortuna, L. *et al.* «Inequity and the Disproportionate Impact of COVID-19 on Communities of Color in the United States: The Need for a Trauma-Informed Social Justice Response», *Psychological Trauma:Theory, Research, Practice, and Policy* 12 (5): 443–445.

FRA (2020): *Implications of COVID-19 pandemic on Roma and Travellers communities*. Disponible en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/es_report_-_covid-19_impact_on_roma_en.pdf.

Fundación Adecco (2020): *Informe familia y discapacidad*. Disponible en: https://fundacionadecco.org/wp-content/uploads/2020/05/informe-familia-y-discapacidad-2020.pdf.

Fundación Foessa (2018): *VIII Informe FOESSA*. Madrid: Cáritas. Fundación Secretariado Gitano (2020). Impact of the COVID-19 crisis on the Roma population. Results

of a survey of 11,000 participants in programmes organised by the Fundación Secretariado Gitano. Disponible en: https://www.gitanos.org/upload/05/37/EN__ENCUESTA_PARTICIPANTES_FINAL.pdf.

Gil-Flores, J. *et al.* (2017): «Factors that explain the use of ICT in secondary-education classrooms: The role of teacher characteristics and school infrastructure», *Computers in Human Behavior* 68: 441-449.

Gortázar, L. y Moreno, J.M. (2017): «Costes y consecuencias de no alcanzar un pacto educativo en España». *Revista Educación, Política y Sociedad* 2 (2): 9-37. https://pdfs.semanticscholar.org/030b/f4856fd0464217690212f0bf97bdc32b6a6f.pdf.

Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2020): «The economic impacts of learning losses», (OECD Education Working Papers No. 225; OECD Education Working Papers, Vol. 225): https://doi.org/10.1787/21908d74-en

García-Pérez, J. & Hidalgo-Hidalgo, M. (2017): «No student left behind? Evidence from the Programme for School Guidance in Spain», *Economics of Education Review*, 60(C): 97-111

Jacovkis, J. y Tarabini, A. (2021): «COVID-19 y escuela a distancia: viejas y nuevas desigualdades», *Revista de Sociología de la Educación- RASE*, 14 (1), 85-102. http://dx.doi.org/10.7203/RASE.14.1.18525

Kuhfeld, M. y Tarasawa, B. (2020): «Projecting the Potential Impacts of COVID-19 School Closures on Academic Achievement», *NWEA Research* (en línea): https://www.nwea.org/research/publication/projecting-the-potential-impacts-of-covid-19-school-closures-on-academic-achievement/.

Lim VK., y Sng QS. (2006): Does parental job insecurity matter? Money anxiety, money motives, and work motivation», *J Appl Psychol* 91(5):1078

Marchesi, A. *et al.* (2020): «Volvemos a clase. El impacto del confinamiento en la educación Informe del alumnado y profesorado participante de España», Idea y Fundación SM.

MEPF (2021): *El Ministerio de Educación y Formación Profesional ante los retos de la pandemia de COVID-19*. Equipo COVID. *Participación Educativa* 8(11): 13-26.

Naciones Unidas (2020): *Informe de Políticas: La educación durante la COVID-19 y después de ella*. Disponible en https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_-_education_during_covid-19_and_beyond_spanish.pdf.

OECD (2016): *Low performing students: Why they fall behind and how to help them succeed*. PISA. Paris: OECD.

OECD (2019): *Balancing School Choice and Equity: An International Perspective Based on PISA*. Paris: OECD.

OCDE (2020a): *The impact of COVID-19 on student equity and inclusion: supporting vulnerable students during school closures and school re-openings*. En https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-impact-of-covid-19-on-student-equity-and-inclusion-supporting-vulnerable-students-during-school-closures-and-school-re-openings-d593b5c8/

OCDE (2020b): *Learning remotely when schools close*. OECD Policy responses to Coronavirus, en: https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/learning-remotely-when-schools-close-how-well-are-students-and-schools-prepared-insights-from-pisa-3bfda1f7/

Raymond, M., Han, C., Goulas, S., Lee, W. F., & Waeiss, C. (2020): *Estimates of Learning Loss in the 2019-2020 School Year. The Center for Research on Education Outcomes*: https://credo.stanford.edu/sites/g/files/sbiybj6481/f/short_brief_on_learning_loss_fina l_v.3.pdf

Rey, F. (2020): «Pandemia y sistema educativo». En B. Campos, P.; Durán Alba, F. *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.

Rogero-García, J. (2020): «La ficción de educar a distancia», *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, 13 (2) Especial, COVID-19, 174-182: http://dx.doi.org/10.7203/RASE.13.2.17126.

Ruiz-Valenzuela, J. (2020): *Job loss at home: children's school performance during the Great Recession*. SERIEs 11, 243–286: https://doi.org/10.1007/s13209-020-00217-1

Save the Children (2020): *COVID-19: Cerrar la brecha. Impacto educativo y propuestas de equidad para la desescalada*: https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2020-05/COVID19Cerrarlabrecha.pdf.

Sainz González, J. y Sanz-Labrador I. (2020): *Los efectos del coronavirus en la educación: Las pérdidas de clases y rendimientos educativos desiguales. Documentos de Trabajo COVID-19*. Centro de Estudios de Economía 3. Disponible en: https://www.urjc.es/images/ceem/Documento%203_CEEM.pdf

Schwartz A.E. y Rothbart, MW. (2020): «Let them eat lunch: the impact of universal free meals on student performance». *J Policy Anal Management* 39, 2: 376-410.

Serrano, L. y Soler, A. (2014): *Evaluación del Programa de Cooperación Territorial para la Reducción del Abandono Temprano de la Educación*, Informe para Ministerio de Educación, Cultura y Deporte: Evaluación de los Programas de Cooperación Territorial.

UNICEF (2020): *Impacto de la crisis por COVID-19 sobre los niños y niñas más vulnerables*. En: https://www.unicef.es/impacto-covid19-infancia

Van Lancker, W. y Z. Parolin (2020): «COVID-19, School Closures, and Child Poverty: A Social Crisis in the Making», *The Lancet Public Health.* En línea: https://www.thelancet.com/journals/ lanpub/article/PIIS2468-2667(20)30084-0/fulltext.

Zubillaga, A. y Gortázar, L. (2020): *Covid-19 y educación: Problemas, respuestas y escenarios*. Fundación COTEC.

Capítulo 18

Evolución de las necesidades de vivienda y de la exclusión residencial. Impacto y limitaciones de las medidas de emergencia durante la pandemia

Luis Ayala Cañón, Carolina Navarro Ruiz, Sonia Olea Ferreras

Housing, the front line defence against the COVID-19 outbreak **(1)**
Leilani Farha

1. Introducción

El *VIII Informe FOESSA* (2019) mostraba que la mezcla de baja calidad en el empleo y altos costes de la vivienda era una combinación característica de nuestro país y definía las dos principales dimensiones por las que los hogares y las personas llegan a la exclusión social. La evolución de los precios de acceso impedía que las familias con ingresos más bajos accedieran a este bien de manera adecuada y las políticas de vivienda no habían conseguido sentar las bases de un sistema residencial garantizando el acceso de las personas y familias en situación de exclusión a una vivienda adecuada.

Tal problema es especialmente severo en el caso de las personas jóvenes. La mayor incidencia en este colectivo de la precariedad del mercado laboral y el acceso más difícil a la vivienda elevan sus tasas de exclusión social muy por encima de la media de la sociedad. Las dificultades de acceso a una vivienda digna perjudican la salud, el desarrollo educativo y las propias probabilidades de encontrar mejores empleos.

La crisis de la COVID-19 ha tenido un impacto especialmente negativo en las personas más vulnerables. Sus consecuencias sobre las condiciones de vida de los hogares con menos

(1) Naciones Unidas (2020): «Nota de prensa de la Relatora Especial para una vivienda adecuada de Naciones Unidas», Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, disponible en: https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25727 (acceso: 16 de octubre 2021).

recursos se han agravado durante la pandemia, ensanchándose el espacio de la exclusión, con la posibilidad de que sus efectos perduren incluso cuando el problema sanitario haya remitido y el crecimiento económico se recupere de manera sostenida. Como muestran otros capítulos de este informe, los efectos han sido especialmente graves en el empleo y la vivienda, multiplicándose los problemas de inestabilidad y de cargas de esta última.

El objetivo de este capítulo es doble. Por un lado, se analizan los principales indicadores que permiten cuantificar el alcance de los problemas relacionados con el acceso y las condiciones de la vivienda. En segundo lugar, se examinan las políticas dirigidas a combatir tales problemas, tanto las vigentes en el momento de estallido de la pandemia como las que se pusieron en marcha de manera excepcional durante esta crisis.

La estructura del capítulo es como sigue. En el apartado siguiente a esta introducción se examinan los principales indicadores de la Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales (EINSFOESSA) 2021 relacionados con la vivienda. En el tercer apartado se revisan las políticas públicas de vivienda hasta marzo de 2020. En el cuarto apartado se analizan las medidas excepcionales de emergencia puestas en marcha como respuesta a la crisis de la COVID-19. El capítulo se cierra con una breve relación de conclusiones y recomendaciones.

2. Análisis de la satisfacción de las necesidades sociales asociadas a la vivienda

La vivienda ocupa un lugar central en la valoración del progreso de una sociedad en términos de bienestar y desarrollo social. En cualquier análisis de los efectos sociales de la pandemia resulta imprescindible, por tanto, analizar e identificar los principales problemas en esta dimensión y el posible aumento de las necesidades sociales asociadas a ella. El análisis de su satisfacción puede realizarse desde diferentes perspectivas, siendo las más relevantes el acceso, la disponibilidad de unas condiciones dignas y el estrés económico que supone una carga excesiva de gastos de vivienda, que pueden empujar a los hogares a situaciones de exclusión. Para poder valorar el grado de exclusión en vivienda en una sociedad que se acaba de enfrentar a uno de los *shocks* sanitarios y sociales con mayores pérdidas de bienestar inmediatas es necesario, además, tener en cuenta otros indicadores que permitan obtener una visión más ajustada de la satisfacción de estas necesidades sociales en un contexto tan particular, como la disponibilidad de nuevas tecnologías, los problemas del entorno o la insuficiencia del espacio disponible.

2.1. Condiciones generales de la vivienda

Desde la perspectiva del acceso a la vivienda, el indicador más directo es la falta total de este. La mayoría de las encuestas a hogares no recogen a las personas y hogares que no tienen ningún acceso a la vivienda, como es el caso de quienes viven en la calle. La Encuesta EINSFOESSA recoge algunos indicadores que permiten cuantificar algunas de las situaciones más extremas de acceso, como vivir en infraviviendas, chabolas o barracones, residir en viviendas con deficiencias graves de construcción, viviendas con situaciones de insalubridad, o hacerlo en un entorno muy degradado (guetos, insalubre, falta de agua, olores, suciedad o falta de accesos).

TABLA 1. Porcentaje de hogares con situaciones de exclusión residencial (%)

	2018	2021
Porcentaje de hogares en infravivienda: chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar	0,32	0,10
Porcentaje de hogares con deficiencias graves en la construcción de la vivienda	1,88	1,77
Porcentaje de hogares con situaciones de insalubridad: humedades, suciedad y olores	3,20	7,22
Porcentaje de hogares con entorno muy degradado (gueto, insalubre, falta de agua, olores, suciedad, no accesos)	0,78	1,81
Porcentaje de hogares con tenencia de vivienda en precario: facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, etc.	3,68	4,30
Porcentaje de hogares con personas de movilidad reducida y con barreras arquitectónicas	2,18	2,16

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

La incidencia de esos problemas presenta algunas diferencias en 2021 respecto a la última encuesta que se hizo antes de la pandemia (2018). Por una parte, en algunos de ellos, como vivir en infraviviendas o en hogares con deficiencias graves en la construcción, la tendencia ha sido decreciente, en línea con lo que iba sucediendo en años anteriores. Sin embargo, los indicadores que recogen las situaciones de insalubridad o entornos muy degradados registraron un notable crecimiento. Tal evolución resulta preocupante, ya que se trata, como se acaba de señalar, de situaciones de gran severidad y su aumento se produce en una situación de especial gravedad por el confinamiento y las duras restricciones a las que la sociedad se ha visto sometida durante el periodo reciente.

En este contexto pandémico, resulta especialmente delicado el espacio del que dispone en la vivienda cada miembro del hogar. Los metros cuadrados son una medida tangible de situaciones de hacinamiento y son un factor relevante en el desarrollo de enfermeda-

TABLA 2. Porcentaje de hogares según el tipo de construcción de la vivienda (%)

	2018	2021
Bloque de viviendas	67,2	67,0
Casas unifamiliares tradicionales	21,5	19,5
Adosados o chalets	8,8	10,9
Casas diseminadas	2,5	2,6
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

des transmitidas por el aire. La razón es que, si todo lo demás se mantiene constante, la proximidad humana es clave en la transmisión de enfermedades. En situaciones de confinamiento, el nivel de ocupación de la vivienda, en términos del número de miembros y del tiempo que pasan en ella, adquiere una mayor relevancia. Entre 2018 y 2021, el porcentaje de hogares que sufren hacinamiento, definido como aquellos con menos de 15 m^2 por persona, pasó del 2,6% al 4,6%. Resulta especialmente grave que cuando las familias se han visto obligadas a pasar más tiempo en sus viviendas, este tipo de situaciones hayan afectado a casi un 5% del total de hogares y que el crecimiento haya sido superior al 75%.

Por otro lado, la mayoría de los hogares en España (más de dos terceras partes), viven en bloques de pisos, sin jardín o espacios abiertos. La creciente necesidad de esos espacios ha llevado a que quienes se lo han podido permitir se hayan trasladado a otro tipo de construcción con más espacios abiertos o jardín, como refleja, junto a la mejora de las rentas de los hogares en los años previos a la pandemia, el aumento de los hogares que residen en chalets o adosados.

Desde la perspectiva de las condiciones mínimas que debe reunir una vivienda, se observa un aumento del porcentaje de hogares que carecen de las necesidades más básicas, como la disponibilidad de agua caliente, energía eléctrica, evacuación de aguas sucias o baño completo, cambio que refleja la creciente severidad de la situación de los hogares más vulnerables. De la encuesta se deduce también cierto empeoramiento en la carencia de otros bienes cuya posesión está muy generalizada en la mayoría de los países de renta alta, como la disponibilidad de cocina, frigorífico o televisión. Por otro lado, en 2021 todavía el 10% de los hogares no tenían calefacción en la vivienda a pesar de considerar necesario disponer de ella. Igualmente, el 9% de los hogares, aunque lo consideraba necesario, no podía permitirse mantener la vivienda con temperatura adecuada. Aunque ambos indicadores experimentaron una importante mejoría entre 2018 y 2021, cerca de un 10% de los hogares tuvieron que hacer frente a la pandemia con problemas importantes de climatización de sus viviendas.

TABLA 3. Porcentaje de hogares que consideran necesarios bienes y suministros de los que no disponen (%)

	2018	2021
Considera necesario y no dispone de agua corriente	0,15	0,16
Considera necesario y no dispone de agua caliente	0,28	0,64
Considera necesario y no dispone de energía eléctrica	0,11	0,17
Considera necesario y no dispone de evacuación aguas sucias	0,14	0,19
Considera necesario y no dispone de baño completo	0,33	0,39
Considera necesario y no dispone no de calefacción	13,78	10,40
Considera necesario y no dispone de ascensor	18,88	17,94
Considera necesario y no dispone de cocina	0,32	0,61
Considera necesario y no dispone de frigorífico	0,19	0,23
Considera necesario y no dispone de lavadora	0,59	0,45
Considera necesario y no dispone de TV	0,64	0,81
Considera necesario y no dispone de teléfono móvil (fijo o móvil en 2018)	0,80	0,65
Considera necesario y no dispone de teléfono fijo		4,47
Considera necesario y no dispone de ordenador y/o *tablet* (ordenador para 2018)	10,22	7,33
Considera necesario y no dispone de conexión a internet ilimitada wifi propio (solo conexión a internet en 2018)	8,23	6,19
Considera necesario y no dispone de conexión a internet ilimitada móvil datos		4,20
Considera necesario y no dispone de vivienda con temperatura adecuada	15,53	8,80

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

Otros equipamientos cuyo uso se ha vuelto cotidiano en los países de renta alta y que pueden resultar especialmente importantes en un contexto de reclusión forzosa son disponer de ordenador y de conexión a ilimitada a internet. Entre 2018 y 2021 se observa una importante reducción de la carencia de este tipo de bienes, si bien todavía el 7% de los hogares no dispone de un ordenador o *tablet* y un porcentaje parecido de conexión a internet con wifi propia. Ambos equipamientos han sido y son cruciales para mantener el ritmo de aprendizaje de los niños en las actividades escolares digitales y para que los adultos puedan trabajar desde casa cuando así se requiera.

Las dificultades de acceso a esos recursos tecnológicos se manifiestan también en el 2% de los hogares que declaran haber perdido la oportunidad de realizar cursos, talle-

TABLA 4. Porcentaje de hogares que han perdido oportunidades por falta de internet en 2021 (%)

Formativo laboral (cursos, talleres)	1,9
Empleo	1,5
Ayudas de las administraciones públicas	2,4
Mantener relaciones sociales y de apoyo mutuo	1,5

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

res o cualquier otra actividad formativa laboral por carecer de acceso a internet, o en el 1,5% que perdió alguna oportunidad de empleo por no disponer de acceso a internet durante la pandemia. Igualmente relevante es que un 2,4% de los hogares no tuvo acceso a ayudas de las administraciones públicas por falta de Internet.

Especialmente preocupante, por sus graves consecuencias sobre la salud mental, y también relacionada con las nuevas tecnologías en el contexto de restricciones de movimiento muy estrictas ha sido la imposibilidad para algunos hogares de mantener relaciones sociales de apoyo mutuo con familiares y amigos, también por falta de acceso a Internet. En 2021, un 1,5% de los hogares perdieron la oportunidad de mantener esas relaciones por tal motivo. No disponer de recursos tecnológicos suficientes está suponiendo, por tanto, una pérdida de oportunidades en la mayoría de las dimensiones del bienestar, como el empleo, la educación, las ayudas públicas o las relaciones sociales.

TABLA 5. Porcentaje de hogares según estado y nivel social del barrio, tipo de entorno y conflictividad (%)

	2018	2021
Estado y nivel social del barrio		
Zona marginal	0,4	1,6
Barrio o zona deteriorado	5,3	7,7
Barrio o zona en buenas condiciones	86,0	83,6
Zona de clase de media-alta	8,2	7,1
Vivienda: entorno muy degradado (gueto, insalubre, olores, falta de agua, suciedad, no accesos)	0,8	1,8
Barrio conflictivo (delincuencia, robos frecuentes, menudeo de drogas, prostitución, vandalismo, peleas)	1,4	3,5

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

En ese mismo contexto de restricciones, el entorno de la vivienda se erige como otro factor relevante para evaluar el bienestar y las necesidades sociales de los hogares. Entre 2018 y 2021 se produjo un notable empeoramiento de todos los indicadores de ese entorno. El porcentaje de hogares que viven en zonas marginales, por ejemplo, se cuadriplicó en los últimos tres años. Igualmente, entre 2018 y 2021 se duplicó el porcentaje de aquellos que viven en entornos muy degradados (gueto, insalubre, olores, falta de agua, suciedad, no accesos) o en barrios conflictivos (delincuencia, robos frecuentes, menudeo de drogas, prostitución, vandalismo, peleas). En contextos de confinamiento cabría esperar que cayeran las tasas de criminalidad, pero también que se agudizaran los problemas de convivencia dentro del hogar. Es probable, además, que en esos entornos se manifiesten posibles comportamientos antisociales, como un ruido excesivo.

2.2. Sobrecarga de los gastos de vivienda y pobreza energética

Para valorar los logros y los límites de la satisfacción de las necesidades sociales en vivienda es necesario contar con indicadores que permitan ofrecer una visión más ajustada de estas necesidades y permiten ahondar en aspectos importantes distintos de las condiciones generales de la vivienda, como puede ser la sobrecarga de los gastos relacionados con su acceso o la insuficiencia de las rentas del hogar para hacer frente a los gastos energéticos.

La relación entre el precio de la vivienda y la renta disponible media de los hogares españoles no ha dejado de crecer desde 2015 y ha seguido haciéndolo durante la pandemia. Por otra parte, el mercado de alquiler fue una modalidad en la que muchas familias se refugiaron tras la gran recesión, cuando se hizo más difícil obtener prestamos, mientras que los precios registraron subidas importantes. Justo antes del inicio de la COVID-19, más de una quinta parte de la población vivía en hogares sobrecargados por el coste de la vivienda. Según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida anteriores a la pandemia, esas dificultades eran especialmente acusadas en las familias con menores ingresos (primer quintil), que necesitaban más de 16 años para poder comprar una vivienda, incluso destinando a ello toda su renta disponible. España aparece, de hecho, de manera regular entre los países con mayor porcentaje de hogares sobrecargados por el coste de la vivienda. Según la Encuesta EINSFOESSA 2021, el 6,2% y el 11,3% de los hogares sufrieron, respectivamente, algún retraso o no dispusieron de dinero suficiente en el pago de alguno de los gastos relacionados con la vivienda, siendo los más importantes el alquiler o la hipoteca.

La pobreza energética implica que los hogares carecen de recursos suficientes para satisfacer las necesidades energéticas domésticas (como electricidad, gas o calefacción) debido al bajo nivel de recursos, el coste de los suministros o la baja eficiencia energética de la vivienda. En España el problema se ha agravado, ya que los precios de la energía han aumentado con gran intensidad al mismo tiempo que muchas personas han perdido su empleo y han visto caer sus ingresos familiares tras la crisis de la COVID-19. Aunque entre 2018 y 2021 el porcentaje de hogares que sufrieron retrasos en el pago de los recibos disminuyó, el gasto energético desproporcionado o tener una renta insuficiente tras el pago de las facturas de luz o gas de la vivienda siguen siendo problemas que afectan a uno de cada diez hogares, un porcentaje elevado en el contexto europeo.

Los retrasos en el pago de los recibos son particularmente graves porque pueden acarrear el corte de suministros, una situación poco deseable desde el punto de vista social, que afectó a muchos hogares en la crisis de 2008. Según los datos de la Encuesta EINSFOESSA 2021, cerca de un 6,5% de los hogares se vieron obligados durante la pandemia a enfrentarse a avisos de corte de luz, agua o teléfono por problemas económicos. Por otra parte, aunque se observa una cierta mejoría entre 2018 y 2021 en el porcentaje de hogares que se han visto obligados en los últimos doce meses a reducir los gastos fijos de la casa (electricidad, agua, calefacción, etc.) o a reducir los gastos de teléfono, televisión o internet, estos problemas alcanzaban en 2021 al 16,7% y 14,8%, respectivamente, de los hogares.

TABLA 6. Porcentaje de hogares que por problemas económicos se enfrentan a distintas situaciones relacionados con la vivienda (%)

	2018	2021
Hogar con gastos excesivos de la vivienda (ingresos - gastos vivienda < umbral pobreza severa del 40%)	11,1	14,2
¿Tuvo, durante el año 2020, algún retraso en el pago de recibos de suministros de su vivienda habitual, concretamente agua, gas, calefacción o electricidad?	13,0	10,7
¿Tuvo, durante el año 2020, algún retraso en el pago de alguno de estos gastos relacionados con la vivienda: alquiler, hipoteca, habitación o tasa ocupación sin título legal?	5,8	6,2
Hogares que por problemas económicos se han visto obligados en los últimos doce meses a enfrentarse con alguno de los siguientes problemas relacionados con la vivienda		
Avisos de corte de luz, agua o teléfono	7,2	6,4
No disponer de dinero suficiente para pagar gastos relacionados con la casa (la hipoteca, el alquiler, habitación, ocupación sin título legal, las facturas de luz, agua...)	12,0	11,3

Sufrir algún tipo de amenaza de expulsión de su vivienda (inmediata o no)	2,1	2,3
Reducir los gastos fijos de la casa (electricidad, agua, calefacción,...)	22,2	16,7
Reducir los gastos de teléfono, televisión, Internet,	18,7	14,8
Cambio de vivienda	2,0	2,2
Compartir piso con personas sin parentesco	1,6	1,8
Alquilar alguna habitación a otros	1,0	1,4
Volver a vivir a la casa de mis padres	1,1	1,0
No poder independizarme	1,9	1,8

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

Muestra de la gravedad del problema es el aumento entre las dos encuestas del porcentaje de hogares que sufren algún tipo de amenaza de expulsión de su vivienda, afectando el último año al 2,3% del total. Igualmente, durante el mismo período se registró un aumento del porcentaje de quienes por problemas económicos se vieron obligados a cambiar de vivienda, compartir piso con personas sin parentesco o alquilar alguna habitación a otros. Estas distintas formas de inseguridad en la vivienda dan lugar a inestabilidad e incertidumbre sobre las posibilidades de seguir residiendo en el corto o medio plazo en estas viviendas.

2.3. La exclusión en vivienda

El conjunto anterior de indicadores ofrece un retrato complejo de la realidad de la vivienda en España, donde, en un porcentaje importante de hogares están presentes distintos tipos de problemas relacionados tanto con las condiciones de la vivienda como con las dificultades financieras para evitar una carga excesiva de esta. Es posible hablar de exclusión residencial y de su crecimiento en el período reciente. Desde una perspectiva general, se observa que la exclusión residencial en España ha aumentado en los últimos tres años y en 2021 llegó a afectar a uno de cada cinco hogares (tabla 7). Como se señaló, el porcentaje de hogares en situaciones de insalubridad, hacinamiento grave o que residen en un entorno muy degradado (gueto, insalubre, falta de agua, olores, suciedad, no accesos) aumentó más de un 80%, en pleno estallido de la pandemia y con las restricciones de movilidad más estrictas. A ello además hay que sumarle el incremento del porcentaje de hogares que han sufrido un elevado estrés económico asociado a los costes de vivienda medidos como porcentaje de sus ingresos, hasta suponer en 2021 casi el 15% del total.

TABLA 7. Indicadores de exclusión en vivienda (porcentaje de hogares que sufren exclusión residencial según tipo de indicador y total (2018 y 2021) (%)

	2018	2021
Porcentaje de hogares en infravivienda: chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar	0,3	0,1
Porcentaje de hogares con deficiencias graves en la construcción de la vivienda	1,9	1,8
Porcentaje de hogares con situaciones de insalubridad: humedades, suciedad y olores	3,2	7,2
Porcentaje de hogares que sufren hacinamiento grave (menos de 15 m² por persona)	2,5	4,6
Porcentaje de hogares con tenencia de vivienda en precario: facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, etc.	3,7	4,3
Porcentaje de hogares con entorno muy degradado (gueto, insalubre, falta de agua, olores, suciedad, no accesos)	0,8	1,8
Porcentaje de hogares con personas de movilidad reducida y con barreras arquitectónicas	2,2	2,2
Porcentaje de hogares con gastos excesivos de la vivienda (ingresos menos gastos son inferiores al umbral de pobreza severa (40%)	11,1	14,2
Exclusión residencial	18,2	20,6

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

Un agravante de esta situación son las diferencias tan acusadas que existen en las formas de tenencia de la vivienda. El régimen de tenencia es uno de los principales factores diferenciales que hacen que un determinado grupo de personas tenga mayor riesgo de sufrir situaciones de privación que otras. Como mostraba el *VIII Informe FOESSA*, existe una estrecha relación entre el acceso en propiedad a la vivienda y la exclusión social. El mantenimiento de precios elevados de alquiler y compra de vivienda mantiene la brecha entre los hogares que accedieron a la propiedad y quienes nunca lo han hecho. Los elevados gastos que tienen que afrontar quienes que no tienen la vivienda pagada o el hecho de tener que hacer frente a pagos excesivos para pagar el alquiler empujan a una mayor vulnerabilidad a estos hogares.

Esta vulnerabilidad afecta notablemente a la capacidad para hacer frente a un *shock* negativo de ingresos tan inesperado e intenso como el que sucedió a partir de marzo de 2020. Entre 2018 y 2021 se observa un importante aumento del porcentaje de hogares que viven en régimen de alquiler social, en casa ocupadas sin título legal o en aquellas facilitadas de forma gratuita o semi-gratuita por otros hogares, personas o instituciones (tabla 8). Cabe destacar cómo estas formas de acceso a la vivienda se concentran de forma especial en el grupo de hogares que sufren exclusión severa (tabla 9).

TABLA 8. Porcentaje de hogares según régimen de la vivienda (2018 y 2021) (%)

	2018	2021
En propiedad		
Por compra, totalmente pagada	44,2	42,0
Por compra, por pagos pendientes	21,0	22,1
Por herencia o donación	6,9	5,8
Facilitada gratuita o semigratuitamente		
Por patrón/empresa por razón de trabajo	0,2	0,1
Por otras personas hogares o instituciones	1,4	1,9
En alquiler		
Habitación de particular con o sin muebles		1,5
Vivienda de particular, sin muebles	8,3	7,9
Vivienda de particular, con muebles	15,5	15,3
Alquiler social	1,4	2,0
Realquilada	0,2	0,0
Otras situaciones		
Ocupada sin título legal	0,2	0,5
Otras	0,6	0,8

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021

TABLA 9. Porcentaje de hogares según régimen de la vivienda y grupo de exclusión, 2021 (%)

	Grupos de exclusión				
	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Total
Por compra, totalmente pagada	46,8	44,1	5,4	3,7	100
Por compra, por pagos pendientes	59,7	26,5	8,6	5,2	100
Cedida: por herencia/donación/empresa	42,3	33,0	10,5	14,1	100
Cedida por instituciones	0,0	41,7	15,9	42,4	100
Alquiler de habitación de particular con o sin muebles	19,8	48,1	11,3	20,8	100
Alquiler de vivienda de particular, con o sin muebles	25,0	35,4	18,8	20,8	100
Alquiler social	18,4	34,0	12,8	34,8	100
Ocupada sin título legal	0,0	0,0	18,2	81,8	100
Otras y realquilada	15,8	47,4	15,8	21,1	100
TOTAL	42,0	37,2	10,1	10,7	100

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

TABLA 10. Perfil socioeconómico de la exclusión residencial (porcentaje de hogares) (%)

Sexo del sustentador principal	Varón	18,9
	Mujer	23,6
Edad del sustentador principal	Menos de 30 años	34,5
	30-44 años	28,3
	45-64 años	20,5
	Más de 65 años	11,8
Estudios del sustentador principal	Inferior a Graduado Escolar o ESO	25,7
	Graduado Escolar o en ESO, Bachiller elemental	23,4
	BUP,FPI, FPII, Bachiller LOGSE, o superior	19,5
	Diplomado, licenciado o superior	13,2
Ocupación del sustentador principal	Trabajando	17,9
	Buscando empleo	49,1
	Percibía alguna pensión/ingresos prejubilación	13,5
	Otras	34,0
Hay algún anciano 65 y más		13,2
Hay algún menor de 18 años		31,1
Hay algún joven 18-24 años		30,2
Hay algún ocupado		17,7
Es parado EPA (criterio 2013)		43,1
Es parado EPA (criterio 2018)		42,3
Hay hogar monoparental		
Tamaño de familia	Persona sola	18,9
	De 2 a 4 miembros	17,6
	5 y más miembros	51,2
Hábitat	Mas de 100.000 hab	21,8
	Entre 50.000 y 100.000	26,1
	Entre 20.000 y 50.000	19,4
	Entre 5.000 y 20.000	19,6
	Menos de 5.000	13,7
Nucleos familiares	Sin núcleo	20,7
	Mononuclear	19,9
	Polinuclear	31,3
Barrio	Barrio en buenas condiciones	17,1
	Barrio degradado, marginal	54,7
Grupo de nacionalidad	Todos españoles	16,5
	Algún extranjero	47,6
TOTAL		20,6

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

La elevada incidencia de la exclusión residencial invita a considerar qué categorías de población son las más afectadas **(2)**. Si atendemos al perfil socioeconómico de los hogares según el nivel de exclusión residencial, se observa que en 2021 los hogares cuyo sustentador principal es menor de 45 años, tiene estudios inferiores a bachillerato, busca empleo, tiene parados y/o menores de 25 años en el hogar, compuestos por familias de cinco o más miembros, donde conviven varios núcleos familiares, viven en barrios degradados o marginales o cuyo sustentador principal es extranjero o mujer, concentran los mayores niveles de exclusión residencial.

Los hogares con mayor número de miembros son uno de los colectivos que presenta mayor riesgo residencial, especialmente al ser aquellos que sufren en mayor medida problemas de hacinamiento grave, tienen gastos excesivos con relación a su renta y residen en viviendas con humedades o en régimen de tenencia de la vivienda en precario. La condición de desempleado es otra de las que más eleva el riesgo de exclusión residencial. Cuando se da es mayor la presencia de problemas de degradación del entorno, situaciones de insalubridad y gastos excesivos de la vivienda con relación a su renta.

Otra de las características determinantes del mayor riesgo de exclusión residencial es la nacionalidad. La presencia de cualquier tipo de problema de la vivienda es como mínimo el doble, y en ocasiones hasta cuatro veces mayor, en los hogares con extranjeros que en aquellos donde todos sus miembros son españoles. Los hogares encabezados por menores de 45 años o donde viven menores de 25 años también presentan un riesgo diferencial, siendo mayor su presencia en viviendas facilitadas de forma gratuita o semi-gratuita por otros hogares, viviendas con hacinamiento grave y con gastos excesivos en relación a su renta. En el caso de las personas mayores, la dimensión económica de la exclusión residencial es inferior a la de otros grupos de edad, pero tiene un peso importante entre los hogares con personas de movilidad reducida y que sufren barreras arquitectónicas para acceder a sus viviendas.

3. De dónde veníamos: la política pública en vivienda hasta marzo de 2020

El conjunto de indicadores previos muestra un cuadro poco favorable para la sociedad española, en el que destacan los problemas de exclusión en vivienda de un segmento

(2) En el Anexo puede verse el perfil socioeconómico de la exclusión residencial según cada indicador.

importante de hogares, agravado, además, por los efectos de la pandemia. La reflexión general del *VIII Informe FOESSA* (2019) era que «la exclusión social se enquista en una sociedad cada vez más desvinculada» y, en referencia a las políticas públicas en vivienda, manifestaba que el «sistema público de vivienda en el Estado español no tenía ni estrategia ni fundamentación en los derechos humanos» **(3)**. El Informe constataba también que la vivienda se había convertido en el determinante social más importante para explicar los procesos de exclusión social, por encima del empleo **(4)**. También la Red Europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social en el Estado español (EAPN), en referencia a la realidad de emergencia habitacional y de exclusión residencial del período postcrisis de 2008 hasta 2019, insistía en la necesidad de considerar la vivienda como un derecho humano y en consecuencia, ser considerada como «política pública, y en especial las vinculadas a la provisión de viviendas, como un Servicio de Interés General, para asegurar una vivienda digna y adecuada para toda la ciudadanía y que establezca obligaciones a los diversos agentes que actúan en el sector de la vivienda» **(5)**.

Todo ello era fruto de un diagnóstico común entre la propia Administración pública **(6)**, los investigadores y las entidades sociales ante las modificaciones legislativas y de políticas públicas de la última década y la realidad cotidiana de cientos de miles de familias en el Estado español: foco mantenido de dichas políticas en la protección del endeudamiento hipotecario y aumento de la desprotección del alquiler (unido al incremento de su precio); disminución en la inversión pública en vivienda protegida (parque de vivienda social de menos del 2% del total **(7)**); aumento de los desalojos de las familias y personas más vulnerables (arrendamiento, habitaciones, ocupación sin título legal) en paralelo a la situación de vulnerabilidad económica de familias y hogares que des-

(3) Olea, S. et al. (2019): «El sistema público de vivienda en el Estado español. Sin estrategia ni fundamentación en los Derechos humanos», Madrid: *VIII Informe Fundación FOESSA*.

(4) FOESSA (2019): *VIII informe sobre exclusión y desarrollo social en España* (resumen). Madrid: Fundación FOESSA.

(5) EAPN (2020) «El Derecho a una vivienda adecuada y digna. Informe de Posición sobre Vivienda», Madrid: EAPN, pág. 35.

(6) Jefatura del Estado (2019) «Real Decreto-Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler» Fundamento I; (en línea): https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-3108 (acceso: 23 de octubre).

(7) Ministerio de Fomento (2019) «Agenda Urbana Española. Diagnóstico y síntesis territorial», (en línea): https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW061 (acceso: 22 de octubre de 2021).

tinaban más del 40% de sus ingresos al pago del alquiler; deficiencias en materia de accesibilidad que sufren las personas con discapacidad y mayores; y, por último, cuestionamiento del acceso a una vivienda adecuada como derecho humano **(8)**.

TABLA 11. Políticas públicas y realidad de emergencia habitacional

	Normativa/política pública en vivienda	Datos sobre situación de acceso a la vivienda
2008	Normativa (9) regulatoria del suelo a nivel estatal: estableciendo el derecho a la vivienda de todos los españoles	63.990 viviendas protegida (10) (calif. def.) Aumento (11) 10% tasa anual precio vivienda (2003-2008) 58.686 ejecuciones hipotecarias (12)
2011		50.485 viviendas protegidas (13) (calif.def.) 77.854 ejecuciones hipotecarias 3.443.365 viviendas vacías (14) (públicas y privadas)

(8) Tribunal Constitucional (2019): Sentencia 32/2019, de 28 de febrero sobre el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, en relación con la ocupación ilegal de viviendas. Fundamento n.º VI.

(9) Jefatura del Estado (2008): Ley del Suelo 2/2008, de 30 de junio.

(10) Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2021): «Actividades y servicios. Vivienda y rehabilitación protegidas. Vivienda protegida. Series Anuales. 15. Calificaciones Definitivas», en línea: https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=31000000; (acceso: 16 de octubre de 2021).

(11) Kothari, M. (2008): «Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado: Misión a España», doc. ONU: A/HRC/7/16/Add.2, párrafo 14; en línea: https://undocs.org/es/A/HRC/7/16/Add.2; (acceso: 16 de octubre de 2021):

(12) Consejo General del Poder Judicial (2018): Nota de prensa, en línea: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/Las-ejecuciones-hipotecarias-presentadas-en-los-juzgados-cayeron-un-37-8---en-2017 (acceso: 16 de octubre de 2021).

(13) Ibíd, 10.

(14) INE (2013) «Censo de Población y Viviendas 2011», nota de prensa, 18 de abril, en línea: http://www.ine.es/prensa/np775.pdf (acceso: 16 de octubre de 2021).

2013	Reforma normativa de arrendamientos urbanos **(15)**: 3-5 años duración de contrato; agilización procesos de desalojo. Normativa **(16)** con medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social: creación del Fondo Social de la Vivienda **(17)** («estamos gestionando 9.866 viviendas sociales», octubre de 2021), aprobación del Código de Buenas Prácticas Bancarias	15.685 vivienda protegidas **(18)** (calif.def.) 82.680 ejecuciones hipotecarias 10.000 viviendas protegidas vacías **(19)**.
2017	Normativa **(20)** con medidas financieras para mecanismos de 2.ª oportunidad Normativa **(21)** para acuerdos extrajudiciales en reclamaciones por clausulas suelo	2.618 viviendas protegidas (22) (calif. def.) 35.666 desahucios de alquiler (23) 30.094 ejecuciones hipotecarias 76,7% vivienda en propiedad, teniendo el 28% de las familias algún crédito hipotecario (24)

(15) Jefatura del Estado (2009): Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios y (2013) Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

(16) Jefatura del Estado (2013): Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que compendia los anteriores reales decretos leyes 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos y 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios.

(17) Fondo Social de Viviendas (2012): en línea: https://www.fondosocialdeviviendas.es/fsv_que-es (acceso: 22 de octubre de 2021).

(18) Ibíd, 10.

(19) Ombusperson (2013): «Estudio sobre viviendas protegidas», Madrid, en línea: https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/estudio-sobre-viviendas-protegidas-vacias-marzo-2013/ (acceso: 16 de octubre de 2021).

(20) Jefatura del Estado (2017): Real Decreto 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de 2.ª Oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. (2017) Real Decreto-Ley 5/2017, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.

(21) Jefatura del Estado (2017) Real Decreto-Ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo.

(22) Ibíd, 10.

(23) Ibíd, 11.

(24) INE (2018): «Encuesta Continua de Hogares 2017», nota de prensa, 12 de abril, en línea: http://www.ine.es/prensa/ech_2017.pdf; (acceso: 16 de octubre de 2021).

2018	Plan Estatal de vivienda **(25)** 2018-2021 prioriza como ejes el fomento del alquiler y el fomento de la rehabilitación. Incluyendo como situación de vulnerabilidad la pérdida de vivienda (hipoteca y alquiler). Eso sí, «la letra del plan» tiene como soporte real la disminución de vivienda protegida desde 63.990 en 2008 a 2018 en 2017 y un presupuesto de 1143 millones de euros. Normativa **(26)** para desalojo exprés en supuestos de disfrute de la vivienda sin título legal: procedimiento urgente de lanzamiento de vivienda ocupada ilegalmente —sin título de tenencia— con una sentencia y ejecución en días Reconocimiento **(27)** constitucional del derecho subjetivo a la vivienda. Normativa **(28)** sobre transición energética y protección de los consumidores: energía como bien básico e imprescindible en los hogares. Bono social térmico	2.737 viviendas protegidas **(29)** (calif. def.) 37.285 **(30)** desahucios de alquiler 18.001 personas de media diaria se alojaron en centros de atención a personas sin hogar **(31)**, un 9,5% más que en 2016 las ejecuciones hipotecarias **(32)** iniciadas sobre vivienda habitual se redujeron un 40,7% casi cuatro millones y medio de personas destinan más del 40% de sus ingresos en gastos de vivienda **(33)** 13,6% **(34)** tiene problemas para pagar la hipoteca, el alquiler, y los insumos necesarios para la vida digna

(25) Ministerio de Fomento (2018): Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021; (en línea: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-3358). (acceso: 16 de octubre de 2021).

(26) Jefatura del Estado (2018): Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas.

(27) Tribunal Constitucional (2018): Sentencia 97/2018, de 19 de septiembre de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 1643-2016. Interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones respecto de diversos preceptos de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco.

(28) Jefatura del Estado (2018): Real Decreto-Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

(29) Ibíd, 10.

(30) Consejo General del Poder Judicial (2019): nota de prensa, en línea: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/Los-lanzamientos-derivados-del-impago-de-alquiler-siguen-al-alza-por-sexto-trimestre-consecutivo-y-aumentan-un-3-9-por-ciento, (acceso: 16 de octubre de 2021).

(31) INE (2019): «Encuesta de centros y servicios de atención a las personas sin hogar 2018», nota de prensa 26 de septiembre, en línea: https://www.ine.es/prensa/ecapsh_2018.pdf, (acceso: 16 de octubre de 2021).

(32) INE (2019): «Estadística sobre Ejecuciones Hipotecarias (EH)» nota de prensa de 7 de marzo, en línea: https://www.ine.es/daco/daco42/eh/eh0418.pdf; (acceso: 16 de octubre de 2021).

(33) EINSFF 18.

(34) Ibíd, 31.

		7,4% **(35)** tiene retrasos en el pago del alquiler/hipoteca 15% **(36)**tiene retrasos en el pago del agua, gas y calefacción 21,3% **(37)** de los hogares no tiene calefacción 20,1% de las personas mayores de 65 años **(38)** reside con vulnerabilidad residencial extrema
2019	Agenda Urbana Española STC 32/2019, de 28 de febrero: derecho a la vivienda no como derecho humano sino como principio informador de políticas públicas. Reforma normativa de Arrendamientos Urbanos **(39)**: introduciendo la suspensión de desahucios entre 1 y 3 meses (acreditando vulnerabilidad social y económica) y volviendo a la periodicidad de 5-7 años. Inclusión en su fundamentación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Dictámenes del Comité DESC **(40)**) Se aprueba **(41)** la primera Estrategia Nacional contra la pobreza energética 2019-2024 + Bono social energético	3.525 viviendas protegidas **(42)** (calif. def.) 36.467 **(43)** desahucios de alquiler, 67,5% de todos los lanzamientos 17.411 ejecuciones hipotecarias

(35) Ibíd, 31.

(36) Ibíd, 31.

(37) Ibíd, 31.

(38) Lebrusán Murillo, Irene (2018): «Envejecer en casa, ¿mejor en el pueblo o en la ciudad?» Artículo del Observatorio Social La Caixa.

(39) Ibíd, 6

(40) Grupo Confederal de Cáritas de Políticas Públicas en Vivienda (2020) «Cuadro n.º 3/2020 Recomendaciones de Naciones Unidas a España- Derecho Humano Vivienda Adecuada» Housing Rights Watch, en línea: https://www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Recomendaciones%20UN%20a%20Espa%c3%b1a%20Derecho%20Vivienda.pdf ; (acceso: 22 de octubre de 2021).

(41) Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2019): «Estrategia Nacional contra la pobreza energética», en línea: https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-aprueba-la-estrategia-nacional-contra-la-pobreza-energ%C3%A9tica-2019-2024/tcm:30-496260; (acceso: 23 de octubre de 2021).

(42) Ibíd, 9.

(43) Consejo General del Poder Judicial (2020): nota de prensa, en línea: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/Las-ejecuciones-hipotecarias-disminuyeron-un-36-5-porciento-en-2019-y--con-un-total-de-17-411--alcanzaron-la-cifra-mas-baja-de-los-ultimos-doce-anos- (acceso: 16 de octubre de 2021).

El año 2020 comenzó con un importante anuncio del Gobierno central ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones en Ginebra al pasar el 3er Ciclo del Examen Periódico Universal **(44)**: ese mismo año sería aprobada una ley estatal del derecho a la vivienda por primera vez en la historia. El pasado 26 de octubre ha sido aprobado en el Consejo de Ministros su Anteproyecto, con el título de *Ley Estatal por el Derecho a la Vivienda*, casi un año después de haber realizado el período de consultas **(45)** ante la sociedad civil y sus plataformas de afectados, que desde 2008 venían reclamándola y denunciando la situación diaria de exclusión residencial de cientos de miles de familias. Sigue sin poder afirmarse si finalmente el Estado español tendrá una ley estatal con enfoque del derecho humano a una vivienda adecuada dada la polaridad en este ámbito —tanto política como competencial—, pero existe la certeza de que los próximos meses habrá un intenso y complejo proceso legislativo en el Congreso.

No corresponde aquí realizar un análisis del anteproyecto, pero sí recoger algunas de las *líneas troncales* de las políticas públicas que se pretenden implementar para las personas vulneradas en situación de exclusión, pobreza y desigualdad en su acceso, disfrute y garantía al derecho humano a una vivienda adecuada y digna. En sus disposiciones generales se contienen tres claves esenciales (cuestión diferente es el desarrollo en su articulado y las posibles modificaciones que de seguro van a surgir en el trámite parlamentario): comprensión de la vivienda adecuada como un derecho humano; cuestión diferente es el encaje que hace entre un principio rector de las políticas públicas y la realización del derecho subjetivo a la vivienda y la función social —interés general— de la misma; la contenida apuesta por la inversión social en vivienda social de alquiler (planes estatales de vivienda y presupuestos generales del Estado) y la coordinación jurídico-social para la prevención de la pérdida de vivienda sin un alojamiento alternativo (aunque sin llegar a aplicar de forma directa la Observación General n.º 7 de Naciones Unidas —atemporal— en el caso de vulneración y exclusión social que conllevaría una suspensión universal de los desalojos en dichas situaciones).

(44) Naciones Unidas (2020): Universal Periodic Review: Spain, en línea: https://www.ohchr.org/EN/hrbodies/upr/pages/esindex.aspx; (acceso: 22 de octubre de 2021).

(45) Ministerio de Transportes, Movilidad Humana y Agenda Urbana (2020): «Consulta pública previa sobre el Anteproyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda», en línea: https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/buscador-participacion-publica/consulta-publica-previa-sobre-el-anteproyecto-de-ley-por-el-derecho-la-vivienda (acceso: 22 de octubre de 2021).

4. Las medidas excepcionales de emergencia habitacional y energética durante la pandemia para las personas y familias en situación de exclusión

La protección del acceso, disfrute y garantía de los derechos humanos a la vivienda, la energía, el agua e internet, fueron parte esencial de las medidas excepcionales que se proyectaron y aprobaron por el Gobierno central ante la declaración del estado de alarma el 14 de marzo de 2020. Sin embargo, hasta diciembre de ese mismo año y tras una labor de incidencia y denuncia persistente por parte de la sociedad civil **(46)**, no pudieron optar a ellas las personas y familias que vivían (y siguen viviendo) en situaciones de exclusión social, pobreza y vulnerabilidad previas a la pandemia.

Tres fueron los requisitos generales para ser personas beneficiarias de las medidas de emergencia promulgadas en marzo y sus respectivas prórrogas:

- Vulnerabilidad sobrevenida durante la pandemia de la COVID-19.
- Carencia de ingresos económicos, excepto dos situaciones donde se aplicaron con carácter universal: prórroga de los contratos de arrendamiento y prohibición de corte de suministros.
- Nacionalidad española o situación regular administrativa.

Los ámbitos de aplicación de las medidas han sido los siguientes, cada uno de ellos previa acreditación documental de los requisitos generales y específicos contenidos en la normativa:

- Moratoria en el pago de las hipotecas de vivienda habitual **(47)**.

(46) Naciones Unidas (2020): «Informe Vivienda y COVID 19 de Cáritas Española ante la Relatoría Especial de Naciones Unidas para una vivienda adecuada», en línea: https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/callCovid19.aspx (acceso: 23 de octubre de 2021):

(47) Jefatura del Estado (2020): Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19 en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3824. 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 a

- Moratoria, suspensión y condonación de deuda en alquiler de vivienda habitual **(48)** (posibilidad de solicitar créditos ICO **(49)**).
- Prórroga obligatoria del contrato de alquiler **(50)**, con la correspondiente medida de compensación económica **(51)** para la propiedad del inmueble (utilizando los recursos del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021).

---

la COVID-19, en línea: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4208. Real Decreto-Ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda, en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=-BOE-A-2020-7432. Real Decreto-Ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico, en línea: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-1529 (acceso: 23 de octubre de 2021).

(48) Jefatura de Gobierno (2020): 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 a la COVID-19, en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-4208 Real Decreto-Ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, en línea: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4554). Orden TMA/378/2020, de 30 de abril, por la que se definen los criterios y requisitos de los arrendatarios de vivienda habitual que pueden acceder a las ayudas transitorias de financiación establecidas en el artículo 9 del 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 a la COVID-19, en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-4759. Resolución de 1 de mayo de 2020, de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por la que se publica el Convenio con el Instituto de Crédito Oficial, E.P.E., para la gestión de los avales y de la subvención de gastos e intereses por parte del Estado a arrendatarios en la «Línea de avales de arrendamiento COVID-19, en línea: https://www.mitma.gob.es/ministerio/covid-19/medidas/lun-04052020-0817 (acceso: 23 de octubre de 2021).

(49) Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2020): Orden TMA/378/2020, de 30 de abril, por la que se definen los criterios y requisitos de los arrendatarios de vivienda habitual que pueden acceder a las ayudas transitorias de financiación establecidas en el artículo 9 del 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 a la COVID-19, en línea: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4759. Resolución de 1 de mayo de 2020, de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por la que se publica el Convenio con el Instituto de Crédito Oficial, E.P.E., para la gestión de los avales y de la subvención de gastos e intereses por parte del Estado a arren datarios en la «Línea de avales de arrendamiento COVID-19, en línea: https://www.mitma.gob.es/ministerio/covid-19/medidas/lun-04052020-0817 (acceso: 23 de octubre de 2021).

(50) Jefatura de Gobierno (2020): 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 a la COVID-19, en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-4208. Real Decreto-Ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, en línea: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-1130 (acceso: 23 de octubre de 2021).

(51) Jefatura del Estado (2020): «Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes», en línea: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-16824 (acceso 23 de octubre de 2021). «Real Decreto-Ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de pro-

- Suspensión del desalojo forzoso de vivienda habitual **(52)**.
- Recomendaciones para situaciones **(53)** sin techo **(54)** (ETHOS 1).
- Recomendaciones para situaciones de vivienda inadecuada **(55)** (ETHOS 4).
- Inclusión en el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 **(56)** de ayudas al alojamiento y no solo al alquiler para familias y personas víctimas de violencia de género, objeto de desahucio de su vivienda habitual, sin hogar (también nuevo programa en dicho Plan) y otras especialmente vulnerables.
- Prohibición de corte de suministros **(57)** (energía, agua e internet) como medida universal hasta el 30 de septiembre de 2020 y como medida limitada a consumidores vulnerables desde el 24 de diciembre del mismo año.

---

tección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica», en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-13259 (acceso: el 23 de octubre de 2021).

(52) Jefatura de Gobierno (2020): 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 a la COVID-19, en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-4208.

(53) Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2020): «Documento técnico de recomendaciones de actuación ante la crisis por la COVID-19, para los gestores de servicios sociales de atención a personas sin hogar», en línea: https://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/rec_gestores_sinhogar_covid-19.pdf , (acceso: 23 de octubre de 2021).

(54) FEANTSA (2010): «ETHOS - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion», en línea: https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion, (acceso: 23 de octubre de 2021).

(55) Ministerio de derechos sociales y agenda 2030 (2020): «Documento técnico de recomendaciones de actuación de los servicios sociales ante la crisis por la COVID-19, en asentamientos segregados y barrios altamente vulnerables», en línea: https://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/rec_gestores_abvul_covid-19.pdf , (acceso: 23 de octubre de 2021).

(56) Ministerio de transportes, movilidad y agenda urbana (2020): «Orden TMA/336/2020, de 9 de abril, por la que se incorpora, sustituye y modifican sendos programas de ayuda del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 12 del 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 a la COVID-19», en línea: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4412, (acceso: 23 de octubre de 2021).

(57) Jefatura del estado (2020): 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 a la COVID-19, en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-4208 (acceso: 23 de octubre de 2021)

Especial significación tuvo en diciembre de 2020 la inclusión de dos nuevas causas en la medida urgente de paralización de los desahucios (viviendas propiedad de grandes tenedores y personas jurídicas) **(58)**: que la situación de vulnerabilidad fuera previa a la pandemia y, en segundo lugar, que se pudiera pedir la suspensión de desalojo de vivienda habitual cedida en precario y de vivienda ocupada sin título habilitante acreditando estar en situación de vulnerabilidad desde Servicios Sociales y procediéndose a la solicitud por parte de estos de medidas paliativas a seguir por las administraciones públicas. Además, se establecía el objetivo de conocer y evaluar la eficacia de dichas medidas **(59)**.

La suspensión de los desahucios, cumpliendo los requisitos generales y específicos a nivel documental, junto con la medida extraordinaria de la prórroga forzosa del contrato de arrendamiento han sido ampliadas en diversas ocasiones en estos casi dos años, la última el 26 de octubre de 2021, con su extensión hasta el 28 de febrero de 2022 **(60)**. No ha evitado, sin embargo, que se produzcan desalojos forzosos en el Estado español (excepto los meses de suspensión de la actividad judicial de marzo a junio de 2020, e incluso entonces las familias que vivían en habitaciones u otros alojamientos sin contrato de arrendamiento no pudieron iniciar procedimiento alguno para evitarlo en medio del confinamiento): 29.406 desahucios en 2020, mientras que en el segundo trimestre de 2021 las inscripciones por ejecuciones hipotecarias iniciadas sobre viviendas de personas físicas han sufrido un dramático incremento anual de un 243% **(61)**.

Además, durante el confinamiento, y a pesar de las medidas extraordinarias aprobadas, miles de personas en los asentamientos de Huelva, Almería, Tenerife y Getafe

(58) Ibíd, 51: «Real Decreto-Ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica», en línea: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-793 , (acceso: 23 de octubre de 2021).

(59) Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2021): «Orden DSA/353/2021, de 9 de abril, por la que se aprueba el modelo para transmitir información por parte de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla al objeto de conocer y evaluar la eficacia de las medidas propuestas por sus servicios sociales para atender las situaciones de vulnerabilidad», en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-5933 , (acceso: el 23 de octubre de 2021).

(60) Jefatura del Estado (2021): Real Decreto-Ley 21/2021, de 26 de octubre, por el que se prorrogan las medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, en línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-17456 , (acceso: 31 de octubre de 2021).

(61) INE (2021): Estadística sobre Ejecuciones Hipotecarias (EH): segundo trimestre 2021. Datos provisionales (nota de prensa), en línea: https://www.ine.es/daco/daco42/eh/eh0221.pdf, (acceso: 23 de octubre de 2021).

no tuvieron (y siguen hoy sin tener) acceso a agua potable **(62)** y más de 700.000 familias acompañadas por Cáritas **(63)** no disponían de dinero para pagar la vivienda ni los suministros y poco más de un millón trescientas mil personas habían podido acogerse al bono social eléctrico en julio **(64)**. Muy grave ha sido, como se mostró en el segundo apartado, el hecho de estar confinados o tener limitaciones de tránsito en una vivienda en malas condiciones (aumento de hogares con hacinamiento o entorno degradado en un 80% entre 2018 y 2021), no poder asumir el coste de la vivienda (11,3% de los hogares de España en 2021) estando incluso en peligro de desalojo (2,3% hogares) y, por último, lo más determinante para las políticas públicas estatales, la exclusión residencial ha aumentado desde 2018, llegando en la actualidad al 20,6% de los hogares.

Ante esta realidad de vuelta a una grave emergencia habitacional para las personas vulnerables, de proporciones similares a las de 2008, y teniendo en cuenta las diferentes medidas legislativas y de políticas públicas adoptadas en los últimos años, en especial durante la pandemia, no cabe sino resaltar el grave hándicap al que se sigue enfrentando la sociedad española: la casi inexistente inversión en vivienda social (estructural y de emergencia) para poder disponer de ella en los supuestos de vivienda insegura, inadecuada, carencia de vivienda autónoma y calle; la invisibilización de las familias y personas vulneradas en el diseño de políticas públicas durante la pandemia (hasta diciembre de 2020 no fue incluida la situación de vulnerabilidad no sobrevenida por la COVID-19 como causa de emergencia) y el incumplimiento de las recomendaciones y dictámenes de diversos Órganos de los Tratados y otros mecanismos de Naciones Unidas al Estado español desde 2008 y hasta el día de hoy, en especial las referidas a los procesos de desalojos forzosos y la necesaria incorporación de la previa valoración judicial ponderada y proporcional del caso concreto y las circunstancias, hasta que los servicios sociales competentes puedan ofrecer las soluciones más adecuadas que hagan frente a la carencia de una vivienda digna.

(62) Ibíd, 46, p. 5

(63) Cáritas (2020): «El primer impacto en las familias acompañadas por Cáritas»: Observatorio de la Realidad Social, en línea: https://www.caritas.es/producto/el-primer-impacto-en-las-familias-acompanadas-por-caritas/ (acceso: el 23 de octubre de 2021).

(64) Secretaria De Estado De Relaciones Con Las Cortes Y Asuntos Constitucionales (2020): Pregunta escrita al Senado, en línea: https://www.senado.es/web/expedientdocblobservlet?legis=14&id=55356, (acceso: el 23 de octubre de 2021).

No podemos dejar de poner de relieve la importancia de la práctica administrativa y el desarrollo del derecho humano a una buena administración en los ámbitos del empadronamiento, las solicitudes de prestaciones públicas y el acceso a agua potable, por su relevante y especial relación con las dimensiones del derecho humano a una vivienda adecuada. En los tres casos, la normativa vigente es clara en sus procedimientos de acceso: vivir en cualquier espacio del municipio y tener la documentación en vigor (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local); poder relacionarme con la Administración de forma presencial, por correo administrativo o telemáticamente, como yo decida (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) y ser proveída de agua si estoy empadronada en mi municipio (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales). Ya antes de la pandemia miles de personas en situación de exclusión veían cómo la práctica administrativa les dificultaba o les privaba de todo ello. Durante la pandemia esta disfunción ha sido determinante para muchas de ellas y sus familias, llegando a no poder acceder a salud primaria y secundaria, a una ayuda de alquiler o a agua potable **(65)**.

5. Conclusiones: la pandemia como laboratorio para políticas públicas basadas en el derecho humano a una vivienda adecuada

Los problemas de acceso a una vivienda adecuada han sido una realidad en nuestro país en los últimos años, agravada por las sucesivas crisis, al caer las rentas y aumentar las cargas de los gastos de la vivienda en las familias más vulnerables. Durante la pandemia, como en la crisis anterior, el binomio empleo-vivienda se ha erigido como uno de los principales determinantes de la exclusión social. Tal realidad obliga a redefinir las estrategias de intervención pública más adecuadas para responder a uno de los principales retos sociales, con una especial incidencia sobre las situaciones de mayor vulnerabilidad.

En 2019, la nueva reforma de la LAU tuvo como uno de sus mayores sustentos los dictámenes condenatorios a España por vulnerar el derecho humano a la vivienda dictados

(65) Cáritas (2020): Servicio de Noticias, en línea: https://www.caritas.es/noticias/coronavirus-caritas-alerta-sobre-la-extrema-precariedad-social-en-la-que-estan-miles-de-personas-en-infraviviendas-y-asentamientos/ (acceso: el 23 de octubre de 2021).

por el Comité DESC de Naciones Unidas y, en especial, la no aplicación de la Observación General n.º 7 que prohíbe permitir a las administraciones públicas desalojos forzosos sin un alojamiento alternativo. En aquel entonces se procedió a la suspensión durante uno a tres meses, en los supuestos de acreditación de vulnerabilidad económica y social y solo en referencia a procedimientos de arrendamiento. Parecía absolutamente inviable (económica y socialmente) tanto la aplicación a precarios y ocupaciones sin título legal como la suspensión condicional a la existencia de un alojamiento alternativo o mucho más dilatada en el tiempo. Igualmente ocurría con la prohibición del corte de suministros (energía, agua e internet). La pandemia ha sido en este caso una oportunidad, ya que la realidad ha llevado a legislar y regular todos estos aspectos.

Por otro lado, desde 2008 a 2018 se pasó de construir 63.990 viviendas protegidas a 2.737, registrándose el primer aumento desde aquel año en 2019, cuando el volumen de viviendas construidas de ese tipo llegó a 3.525. El dato de 2020 (785 viviendas protegidas con calificación definitiva) es resultado de la crisis coyuntural y global de la pandemia y queda en suspenso, a la espera del impulso de las tres grandes herramientas ahora en curso de aprobación: el Plan Estatal de Vivienda 2016-2022, la futura ley del derecho a la vivienda a nivel estatal (ya en proceso legislativo) y la 2.ª Estrategia Integral Estatal de Personas sin Hogar.

Se trata de una oportunidad única para incluir como destinatarias de estas políticas públicas a las personas vulneradas y, especialmente, para tener en cuenta que su relación jurídica y administrativa con la vivienda, la energía, el agua e internet necesitan de una apertura mayor a la realidad social, jurídica y económica de los supuestos incluidos en las normativas y, muy en especial, en la documentación acreditativa de los mismos y en la tramitación de las procedimientos administrativos (brecha digital y cumplimiento de la normativa vigente). Solo así estos hogares podrán optar a los procesos que se abran. Por la misma razón, no han podido hacerlo en la gran mayoría de las medidas de emergencia y urgentes adoptadas durante la pandemia y han quedado una vez más fuera de la aplicación de las políticas públicas en vivienda.

TABLA A.1. Perfil socioeconómico de la exclusión residencial según indicador (porcentaje de hogares) (%)

		IND.1	IND.2	IND.3	IND.4	IND.5	IND.6	IND.7	IND.8	Exclusión residencial
Sexo del sustentador principal	Varón	0,1	1,8	6,4	4,7	4,2	1,9	2,0	12,2	18,9
	Mujer	0,1	1,8	8,6	4,4	4,5	1,7	2,4	17,5	23,6
Edad del sustentador principal	Menos de 30 años	0,0	1,6	10,5	6,4	7,1	2,7	2,2	27,1	34,5
	30-44 años	0,1	2,0	7,7	8,3	7,3	2,9	1,6	20,6	28,3
	45-64 años	0,1	2,3	8,2	4,9	3,7	1,3	2,2	14,4	20,5
	Mas de 65 años	0,1	1,1	4,9	0,9	2,1	1,5	2,6	5,3	11,8
Estudios del sustentador principal	Inferior a Graduado Escolar o ESO	0,2	2,7	11,0	5,6	6,7	3,7	3,0	15,3	25,7
	Graduado Escolar o en ESO, Bachiller elemental	0,1	1,7	7,0	5,2	4,5	2,0	2,3	17,1	23,4
	BUP,FPI, FPII, Bachiller LOGSE, o superior	0,1	1,0	6,7	5,0	3,9	1,1	2,1	13,0	19,5
	Diplomado, licenciado o superior	0,0	1,9	3,8	2,2	1,8	0,5	1,2	11,0	13,2
Ocupación del sustentador principal	Trabajando	0,0	1,4	6,5	5,4	3,3	1,3	1,1	11,9	17,9
	Buscando empleo	0,4	5,1	11,7	10,3	14,8	5,3	2,5	39,5	49,1
	Percibía alguna pensión/ingresos prejubilación	0,2	1,3	5,9	1,4	2,5	1,4	2,8	6,8	13,5
	Otras	0,2	2,6	12,9	5,6	5,1	2,6	6,7	24,5	34,0
Hay algún anciano 65 y más		0,1	1,1	5,1	1,7	2,2	1,5	2,9	5,9	13,2
Hay algún menor de 18 años		0,0	2,1	9,6	12,7	6,8	2,8	1,9	23,6	31,1
Hay algún joven 18-24 años		0,0	2,0	9,8	10,3	5,0	2,4	2,5	23,2	30,2
Hay algún ocupado		0,0	1,5	6,3	5,7	3,2	1,3	1,5	11,8	17,7
Es parado EPA (criterio 2013)		0,2	3,2	13,1	11,1	9,4	4,1	3,2	33,2	43,1
Es parado EPA (criterio 2018)		0,2	3,1	13,0	11,2	8,9	3,9	3,1	32,7	42,3
Hay hogar monoparental		0,0	2,7	8,8	8,8	6,3	1,9	3,2	24,8	

		IND.1	IND.2	IND.3	IND.4	IND.5	IND.6	IND.7	IND.8	Exclusión residencial
Tamaño de familia	Persona sola	0,2	1,9	7,1	0,1	5,3	1,4	1,6	11,7	18,9
	De 2 a 4 miembros	0,1	1,6	6,7	2,1	3,4	1,7	2,2	12,7	17,6
	5 y más miembros	0,0	3,0	12,1	38,0	9,8	3,4	3,4	34,5	51,2
Hábitat	Mas de 100.000 hab	0,1	1,6	7,3	5,3	4,6	1,9	3,0	14,3	21,8
	Entre 50.000 y 100.000	0,0	2,2	9,0	7,1	5,1	3,7	2,9	19,3	26,1
	Entre 20.000 y 50.000	0,2	2,6	7,8	4,9	3,6	1,4	1,7	13,4	19,4
	Entre 5.000 y 20.000	0,1	1,5	6,6	3,2	3,9	1,3	0,9	15,9	19,6
	Menos de 5.000	0,1	1,3	5,6	1,3	4,0	1,2	1,0	6,8	13,7
Núcleos familiares	Sin nucleo	0,3	1,8	7,6	0,4	5,2	1,5	1,8	13,4	20,7
	Mononuclear	0,1	1,7	6,9	5,1	3,9	2,0	2,2	14,1	19,9
	Polinuclear	0,0	2,0	10,2	20,0	5,3	1,0	4,6	21,6	31,3
Barrio	Barrio en buenas condiciones	0,0	1,4	5,8	3,7	3,4	0,6	1,0	13,1	17,1
	Barrio degradado, marginal	0,8	5,1	20,7	13,9	13,2	14,0	13,8	24,6	54,7
Grupo de nacionalidad 2	Todos españoles	0,1	1,6	6,1	3,1	3,5	1,6	2,0	10,0	16,5
	Algún extranjero	0,1	2,9	14,8	14,5	9,8	3,5	3,0	40,7	47,6
Total		**0,1**	**1,8**	**7,2**	**4,6**	**4,3**	**1,8**	**2,2**	**14,2**	**20,6**

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Nota:
IND.1: Porcentaje de hogares en infravivienda: chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar
IND.2: Porcentaje de hogares con deficiencias graves en la construcción de la vivienda
IND.3: Porcentaje de hogares con situaciones de insalubridad: humedades, suciedad y olores
IND.4: Porcentaje de hogares que sufren hacinamiento grave (menos de 15 m2 por persona)
IND.5: Porcentaje de hogares con tenencia de vivienda en precario: facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, etc.
IND.6: Porcentaje de hogares con entorno muy degradado (gueto, insalubre, falta de agua, olores, suciedad, no accesos)
IND.7: Porcentaje de hogares con personas de movilidad reducida y con barreras arquitectónicas
IND.8: Porcentaje de hogares con gastos excesivos de la vivienda (ingresos menos gastos son inferiores al umbral de pobreza severa (40%)

Capítulo 19

Las estrategias desplegadas por los hogares en respuesta a la crisis

Francisco J. Lorenzo

1. Introducción

La pandemia generada por la COVID-19 ha desatado una crisis que, a pesar de su naturaleza sanitaria, ha tenido efectos socioeconómicos evidentes. Así, según datos del INE, en 2020 el PIB experimentó una caída histórica, descendiendo un 11%; otros indicadores, como son la tasa de paro, la tasa de exclusión o la acumulación de deudas en algunos sectores de la población ponen de manifiesto el impacto directo que la pandemia ha tenido en muchas familias/personas.

Al carácter repentino de esta crisis, se le ha sumado el hecho de que haya tenido lugar sin apenas tiempo suficiente para completar —tras la Gran Recesión de 2008— el proceso de recuperación iniciado en 2014. Un proceso que ya entonces se presumía «excesivamente lento y que no contempla el conjunto de dimensiones de la cohesión social» (FOESSA, 2017). Así, según los datos de las EINSFOESSA 2007 y 2018, podemos apreciar que la tasa de exclusión dos años antes de la pandemia (18,4%) era superior en dos puntos porcentuales a la que teníamos en 2007 (16,4%).

En situaciones tan críticas como las experimentadas en estos últimos meses, la solidez de la *red de seguridad* que tienen los hogares, revela su capacidad para afrontar posibles situaciones adversas futuras. Según los datos de ENREFOESSA **(1)** 2017, esta red era, para la mitad de los hogares de nuestro país, más precaria que la que tenían en 2007 antes de que comenzara la crisis (especialmente en lo a que su capacidad de ahorro se refería). Por su parte, para el 42% de los hogares, esta red se mantuvo, y únicamente había mejorado para el restante 8%.

(1) Encuesta sobre la Resiliencia de los Hogares en España de la Fundación FOESSA.

Si bien los efectos han sido desiguales en cuanto a territorios, colectivos y hogares, también lo es la posibilidad de recurrir a estos apoyos para tratar de responder a las necesidades existentes de una forma u otra. Así, aquellos hogares cuya capacidad para afrontar cambios imprevistos en sus condiciones de vida es muy reducida, se ven obligados a desplegar estrategias para adaptarse a la nueva realidad. Analizar el comportamiento de estos hogares y cómo han enfrentado estas problemáticas, nos permitirá comprender, por una parte, la naturaleza e intensidad de las decisiones tomadas; y por otra, las carencias existentes en nuestro sistema de protección social.

A modo de resumen, podemos clasificar estas estrategias en tres principales tipologías:

- **Acudir a ahorros propios**. De alguna forma, esta supone la primera estrategia a desarrollar por quienes se enfrentan a cambios en sus condiciones habituales de vida. El acceso a estos recursos establece una diferencia significativa a la hora de desplegar otro tipo de estrategias. Lo cierto es que, estar en situación o riesgo de pobreza, generalmente significa que las estrategias principales para conservar las circunstancias habituales «han fallado, o no se han podido aprovechar durante el tiempo suficiente» (Dagg, *et al.*, 2020, p. 310).

- **Buscar o pedir dinero, ayuda o recursos extra**. Numerosos estudios han demostrado el importante rol desempeñado por las familias mediterráneas en la provisión de bienestar (Sarasa y Moreno, 1995). En este sentido, la capacidad de las familias de amortiguar la crisis ha quedado evidenciada (Cantó, 2010; Meil, 2011; Laparra y Pérez, 2012), aunque un excesivo uso de la misma puede terminar desencadenando ciertos síntomas de sobrecarga y agotamiento (Martínez Virto, 2014). Junto a la familia, aunque en menor medida, también se recurre en ocasiones al apoyo de amigos, vecinos o entidades sociales.

- **Reducción de gastos habituales**. Este grupo de estrategias conlleva la contención de algunos gastos del hogar. Para quienes no cuentan con ahorros o los han agotado, y apenas pueden acceder a ingresos extra, en la medida en la que la situación crítica se ha sostenido en el tiempo, esta supone la primera decisión. Ahora bien, también cuenta con limitaciones evidentes, especialmente en aquellos gastos de primera necesidad como son la alimentación, la salud o la vivienda, ya que una reducción excesiva puede conllevar consecuencias graves en el corto, medio y largo plazo.

Un desarrollo pormenorizado de las dos últimas tipologías nos permite identificar y analizar 9 categorías y 24 estrategias concretas **(2)**:

I. Alimentación, ropa y calzado
   a. Reducción sustancial de los gastos en alimentación.
   b. No llevar una dieta adecuada.
   c. Reducción sustancial de los gastos en ropa y calzado.

II. Suministros de la vivienda
   a. Reducir consumos habituales de electricidad, agua o calefacción.
   b. Reducir gastos de teléfono, internet o televisión.

III. Ocio y relaciones sociales
   a. Abandonar actividades de ocio.
   b. Reducir sustancialmente relaciones sociales habituales.
   c. Renunciar a unas vacaciones fuera de casa al menos una semana al año.

IV. Transporte
   a. Reducción sustancial del uso del transporte público.

V. Salud
   a. Dejar de comprar algún medicamento.
   b. He requerido atención médica y no he acudido al médico por no poder pagar el desplazamiento.

VI. Deudas
   a. Retrasos en el pago de compras aplazadas o de otros prestamos (deudas no relacionadas con la vivienda).
   b. Reducir los pagos y ayudas que realizaba a otras personas: remesas, ayudas a familiares, pensiones alimenticias.
   c. Renegociar créditos o financiaciones.

VII. Empleo
   a. Cambio de ciudad para trabajar

(2) Las estrategias designadas han sido objeto de estudio en diversas oleadas (2009, 2013, 2018 y 2021) de la encuesta EINSFOESSA, en la ENREFOESSA de 2017 y en la PRVD 2021. Si no se menciona de manera expresa, los datos facilitados corresponderán a la EINSFOESSA.

VIII. Educación
   a. Abandono de educación no obligatoria (bachillerato, universidad, FP, etc.).
   b. Ha abandonado estudios universitarios porque han incrementado su precio.
   c. He dejado de utilizar el comedor escolar porque ha incrementado su precio.
   d. Dejar de comprar materiales escolares.

IX. Vivienda
   a. Compartir piso con personas sin parentesco.
   b. Cambiarse a una vivienda más barata.
   c. Volver a vivir a la casa de los padres o madres.
   d. Alquilar alguna habitación a otros.
   e. Renunciar a independizarme.

A continuación procederemos a analizar de forma pormenorizada las estrategias utilizadas por el conjunto de los hogares, prestando especial atención a aquellos que se encuentran en situación de exclusión social.

2. Estrategias desplegadas por los hogares tras la pandemia

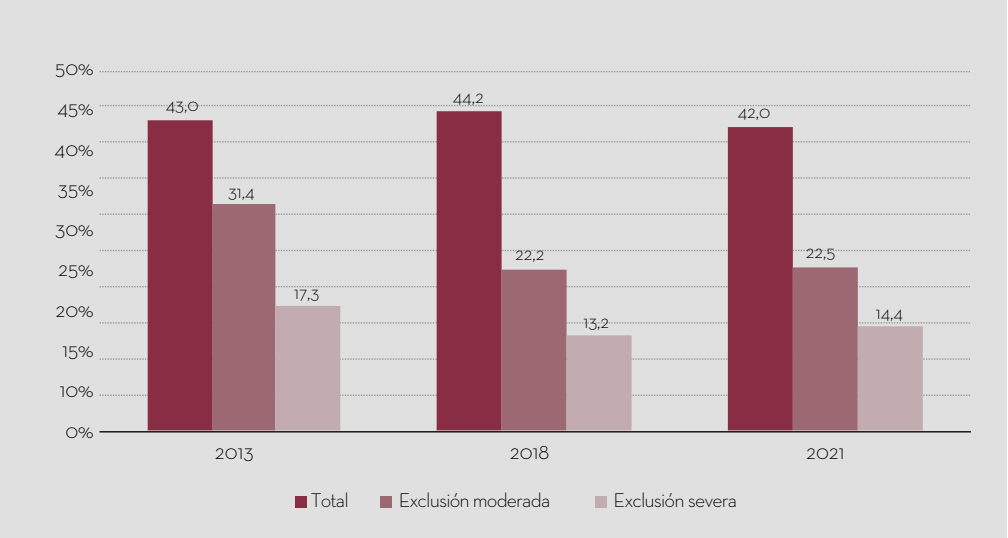
2.1. Los recursos de los hogares

Los recursos propios con los que cuentan algunos hogares de cara a enfrentar posibles dificultades socioeconómicas suelen consistir en cuestiones como la vivienda en propiedad y la disponibilidad de ahorros para afrontar gastos imprevistos.

El análisis comparado nos muestra que, si bien encontramos un ligero descenso del conjunto de la población que tiene la vivienda en propiedad, los hogares en exclusión tuvieron que recurrir a la venta de la misma entre 2013 y 2018 de forma significativa (pasando del 23% al 15,9%), lo que supuso que algunos de ellos, gracias a esta medida, dejaran de integrar el grupo de la exclusión para ubicarse en el de integración (precaria).

Respecto a la posibilidad de contar con ahorros para afrontar gastos imprevistos, desde 2013 se ha venido dando un incremento en el conjunto de los hogares, levemente

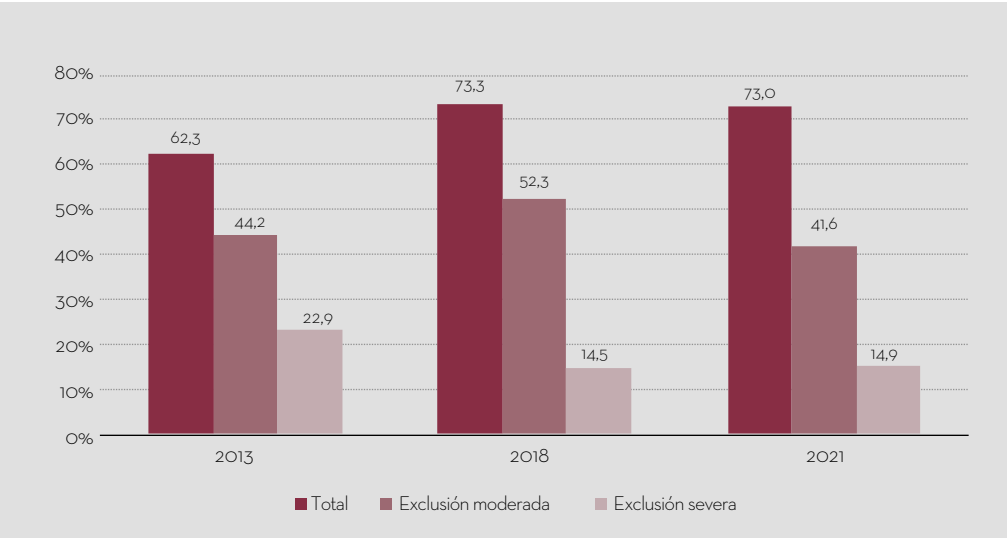
GRÁFICO 1. Porcentaje de hogares que tiene la vivienda en propiedad (y pagada)



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2013, 2018 y 2021.

interrumpido por la pandemia. No es el caso de los hogares en exclusión, ya que el número de aquellos con contaban con ahorros ha mantenido en todo momento una tendencia a la baja.

GRÁFICO 2. Porcentaje de hogares que puede afrontar gastos imprevistos



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2013, 2018 y 2021

En ambos casos, los porcentajes se reducen considerablemente cuando nos referimos a los hogares en situación de exclusión severa.

En resumen, en 2021 tan solo el 36,1% de los hogares tiene un nivel de protección elevado (dispone de dinero para afrontar gastos imprevistos y cuentan con vivienda en propiedad ya pagada). Este porcentaje se reduce considerablemente (9%) cuando nos referimos a aquellos que se encuentran en exclusión social.

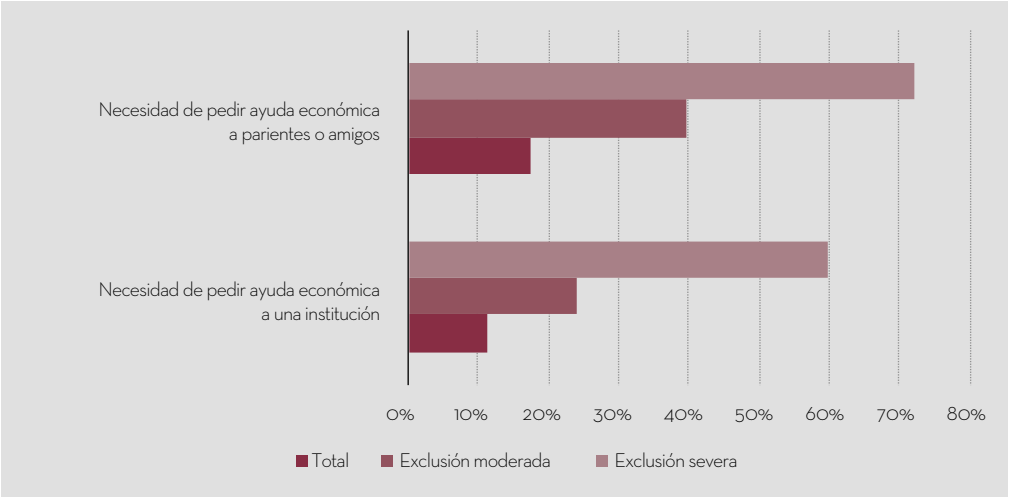
2.2. La búsqueda de apoyos y de recursos extra

El 19,6% de los hogares buscan la obtención de ingresos extras a través de una de las siguientes estrategias:

- Pedir ayuda económica a un amigo o familiar.
- Acudir a una ONG, parroquia, servicios sociales para ayudas económicas.

Cuando nos referimos a aquellos hogares que se encuentran en exclusión social alcanzamos el 63%.

GRÁFICO 3. Porcentaje de hogares que recurren a estrategias vinculadas con la obtención de ayudas



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Si analizamos los apoyos familiares y de amigos en caso de necesidad, apreciamos que, si bien en 2013 el 20,2% manifestaba haber recurrido a ellos, en 2021 este porcentaje se reduce hasta el 17,5% (similar a 2018). Existen diferencias en este sentido entre aquellos hogares que se encuentran en exclusión y el conjunto del total de la población (ver gráfico 3). A ello, cabe añadir que, en cuanto a la cantidad o intensidad de esos apoyos, sí se den diferencias dada la homogeneidad que suele darse en las relaciones habituales.

Por su parte, en cuanto a la existencia de apoyos de carácter institucional, observamos un incremento significativo de hogares que, desde 2009 han acudido en busca de ayuda económica a alguna institución. En este sentido, los hogares que se encuentran en exclusión social (especialmente en la severa) han acudido con mucha mayor frecuencia a esta estrategia.

2.3. Estrategias de reducción del gasto

2.3.1. Alimentación, ropa y calzado

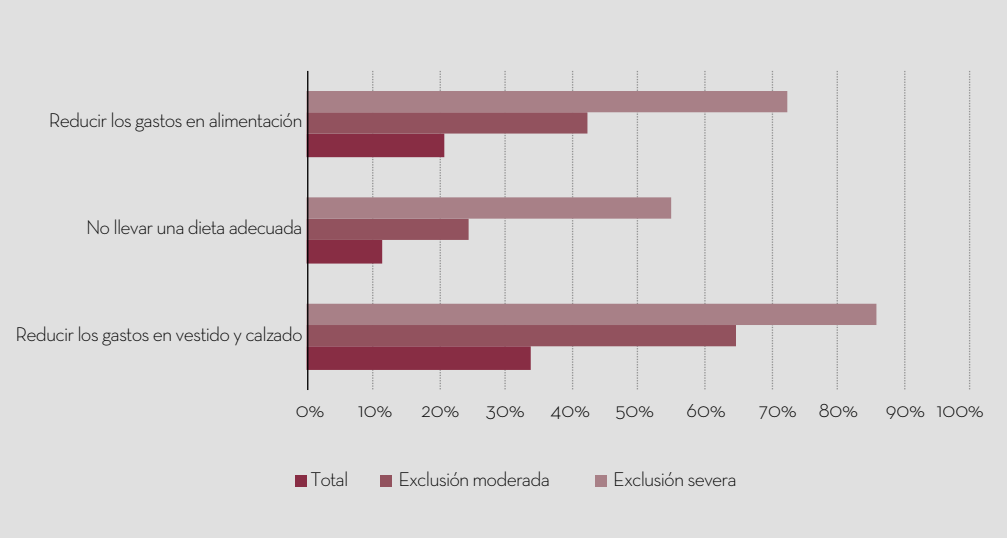
El 35,3% de los hogares actúan sobre el área de alimentación, ropa y calzado para sobrellevar sus dificultades económicas. Es un porcentaje significativo dado que nos estamos refiriendo a bienes de primera necesidad. Pues bien, en el caso de aquellos hogares que se encuentran en exclusión social, el porcentaje se ve considerablemente incrementado llegando a alcanzar el 77,8%.

De las tres estrategias mencionadas, es la reducción de gastos en vestido y calzado la que se prioriza frente a aquellas vinculadas a la alimentación. Esta situación se da en el conjunto de la población, en parte también por la situación de confinamiento y la reducción de salidas fuera del domicilio. A pesar de su carácter de primera necesidad, la reducción de gastos en alimentación es una de las estrategias a las que los hogares en exclusión acuden en mayor medida (58%). Son, probablemente, su recurrencia (al ser un gasto diario) y su fragmentación los que permiten llevar a cabo una reducción resultante significativa, no exenta de riesgos importantes de cara al futuro. Resulta especialmente preocupante el hecho de que el 72,6% de los hogares en exclusión severa, recurran a esta estrategia.

2.3.2. Suministros de la vivienda

Durante los últimos años los gastos de suministros de la vivienda han experimentado un incremento significativo. Esto ha conllevado que el 6,4% de los hogares hayan reci-

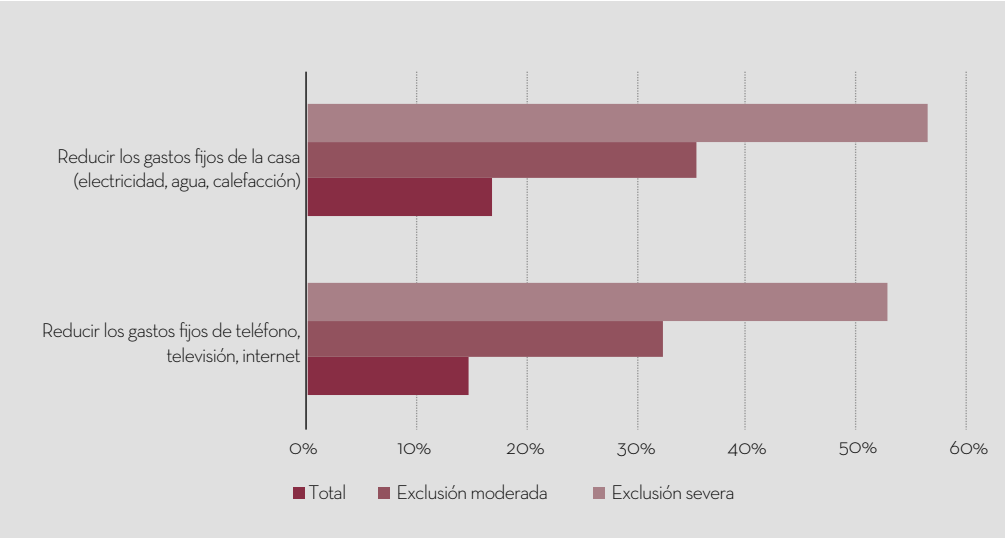
GRÁFICO 4. Porcentaje de hogares que recurre a estrategias vinculadas a alimentación, ropa y calzado



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

bido avisos de corte de luz, agua o teléfono (el 1,5% de los hogares integrados frente al 23,2% de los que se encuentran en exclusión social).

GRÁFICO 5. Porcentaje de hogares que recurre a estrategias vinculadas a suministros de la vivienda



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

El 18,9% del conjunto de los hogares (y el 51% de los que se encuentran en exclusión social) manifiesta haber recurrido a alguna estrategia relativa a este ámbito:

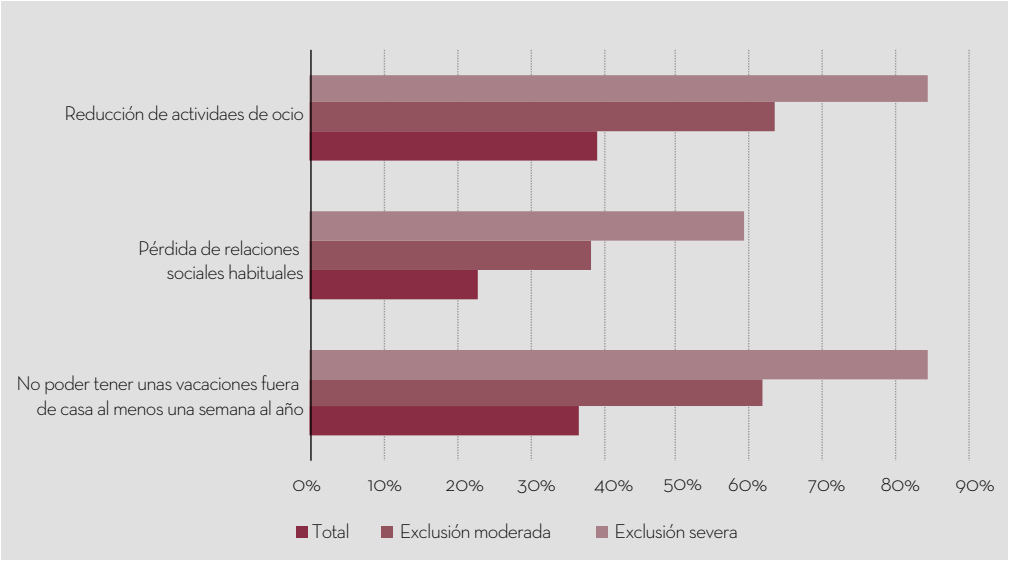
- Reducir consumos habituales de electricidad, agua o calefacción.
- Reducir gastos de teléfono, internet o televisión.

La luz o el gas son gastos ineludibles, en particular en aquellos hogares con presencia de menores de edad o de personas con problemas de salud. No obstante, casi la mitad de los hogares en exclusión han reducido sus consumos habituales. Este porcentaje disminuye hasta el 43% cuando nos referimos a los gastos de teléfono, internet o televisión para poder afrontar otros gastos que consideran más prioritarios. En ambos casos, se incrementan los datos para los hogares en exclusión severa: el 53,1% reduce gastos de teléfono, televisión; y el 56,7% los relativos a suministros.

2.3.3. Ocio y relaciones sociales

La reducción de los gastos vinculados al ocio o al fomento de relacionales habituales conllevan un riesgo potencial de iniciar procesos de aislamiento social. Cuando nos

GRÁFICO 6. Porcentaje de hogares que recurre a estrategias vinculadas a ocio y relaciones sociales



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

referimos a hogares con presencia de menores de edad, además se pueden producir consecuencias de carácter emocional. Este ámbito es al que más recurren tanto el conjunto de los hogares (43,6%), como aquellos que se encuentran en exclusión (79,6%). Las estrategias son:

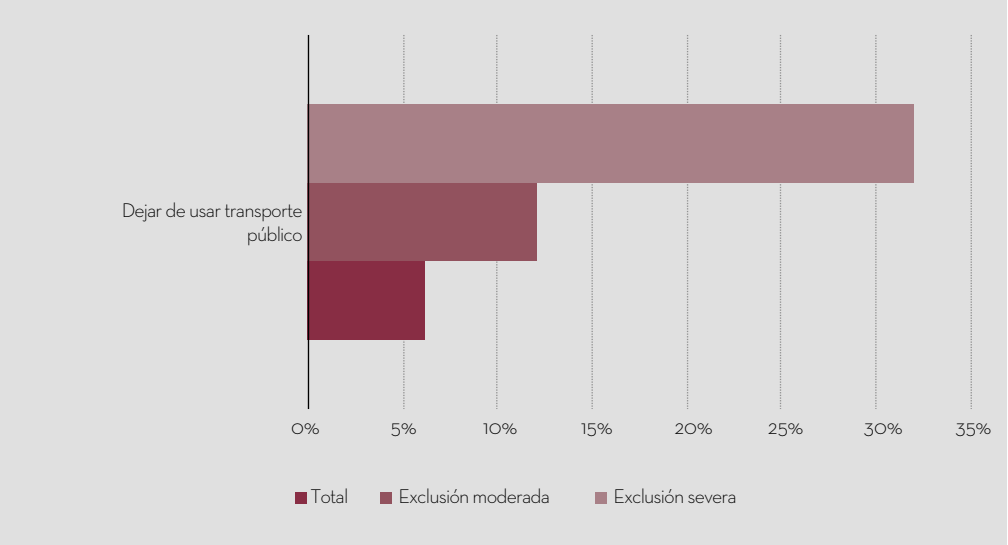
- Abandonar actividades de ocio.
- Reducir sustancialmente relaciones sociales habituales.
- No poder tener unas vacaciones fuera de casa al menos una semana al año.

Tanto en el conjunto de los hogares, como en aquellos en exclusión, las estrategias relativas al ocio o a tener vacaciones fuera de casa se priorizan frente a la pérdida de relaciones sociales habituales.

2.3.4. Transporte

Un 22,4% de los hogares en exclusión ha reducido sustancialmente el uso del transporte público. Entre el conjunto de la población, esta estrategia afecta al 6,2%. Por su parte, en los hogares en exclusión severa, este dato llega al 32%.

GRÁFICO 7. Porcentaje de hogares que recurre a estrategias vinculadas a transporte



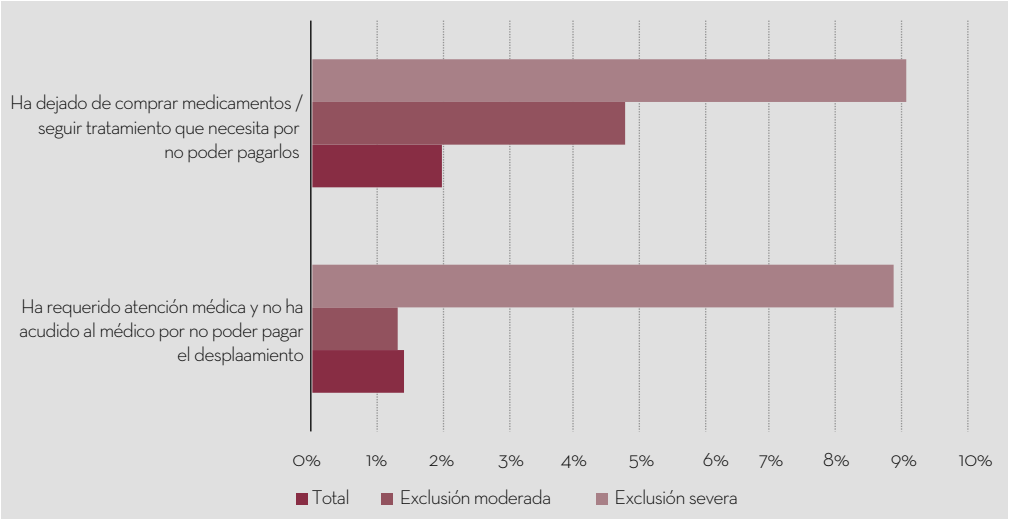
Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Si analizamos otras estrategias vinculadas al transporte, según datos de la encuesta PRCVD21 **(3)**, cuatro de cada diez hogares con ingresos bajos han reducido su uso del vehículo privado, pudiendo estas decisiones impactar en la calidad de vida de las personas, y en algunos casos obstaculizando el acceso a algunas oportunidades laborales, formativas o de ocio.

2.3.5. Salud

Pese a los riesgos evidentes el 2,7% de los hogares ha desplegado estrategias vinculadas a la salud. Este dato se multiplica por diez (25,4%) cuando nos referimos a aquellos hogares en exclusión social severa.

GRÁFICO 8. Porcentaje de hogares que recurre a estrategias vinculadas a salud



Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

(3) En 2021 la Fundación FOESSA ha trabajado sobre el concepto *Presupuesto de Referencia para unas Condiciones de Vida Digna* (PRCVD). Lo define como la cuantía económica necesaria que un hogar necesitaría gastar para satisfacer sus necesidades básicas y en consecuencia disponer de unas condiciones de vida mínimas y aceptables en la sociedad en la que vive. Se trata de un indicador complementario a otros ya existentes sobre pobreza, privación material, exclusión social... En 2021 se realizó una encuesta cuyo tamaño muestral era de 2.500 hogares. La información recogida sobre los ingresos de cada hogar permitió situarlos en una escala relativa a su presupuesto de referencia en tres tramos:

- Hogares con severas dificultades para satisfacer sus necesidades básicas, aquellos cuyos ingresos son inferiores al 85% de su PRCVD,
- Hogares vulnerables para satisfacer sus necesidades básicas, aquellos cuyos ingresos oscilan entre el 85% y el 115% de su PRCVD,
- Hogares que pueden vivir dignamente y satisfacer con holgura sus necesidades básicas, aquellos cuyos ingresos son superiores al 115% de su PRCVD.

En concreto se identifican dos estrategias:

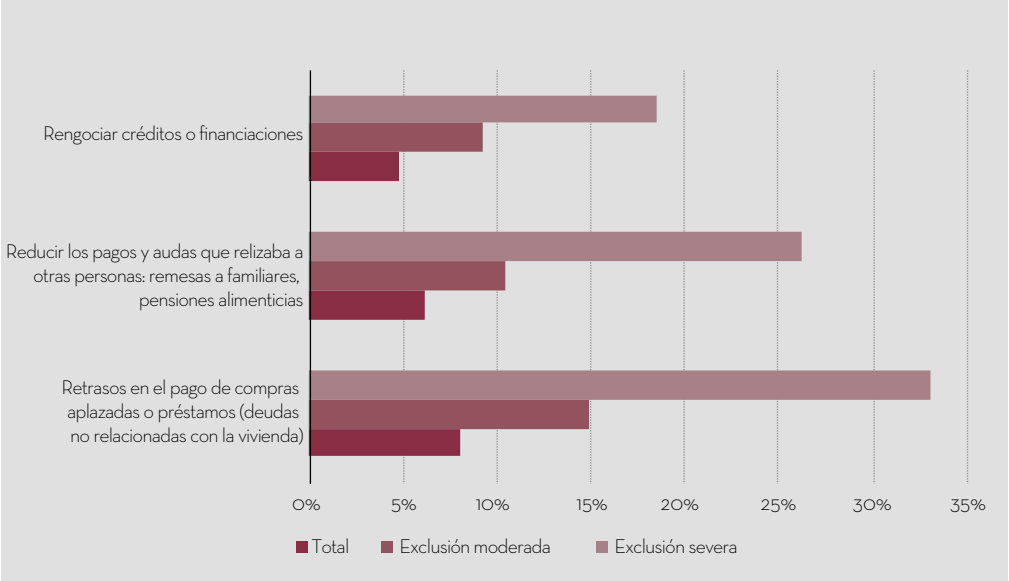
- Requerir atención médica y no ha acudido al médico por no poder pagar el desplazamiento.
- Dejar de comprar medicamentos/seguir tratamiento necesario por no poder pagarlos.

2.3.6. Deudas

El 27% del total de los hogares manifiesta no disponer de dinero para afrontar gastos imprevistos. En el caso de los que se encuentran en exclusión social, este porcentaje se eleva hasta el 72,1%. La aparición de una situación crítica obliga a algunos de estos hogares a imponerse restricciones en sus gastos cotidianos. Pero cuando estas medidas no son suficientes, en ocasiones se acude a las siguientes estrategias:

- Retrasos en el pago de compras aplazadas o de otros prestamos (deudas no relacionadas con la vivienda).

GRÁFICO 9. Porcentaje de hogares que recurre a estrategias vinculadas a deudas



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

- Reducir los pagos y ayudas que realizaba a otras personas: remesas, ayudas a familiares, pensiones alimenticias.

- Renegociar créditos o financiaciones.

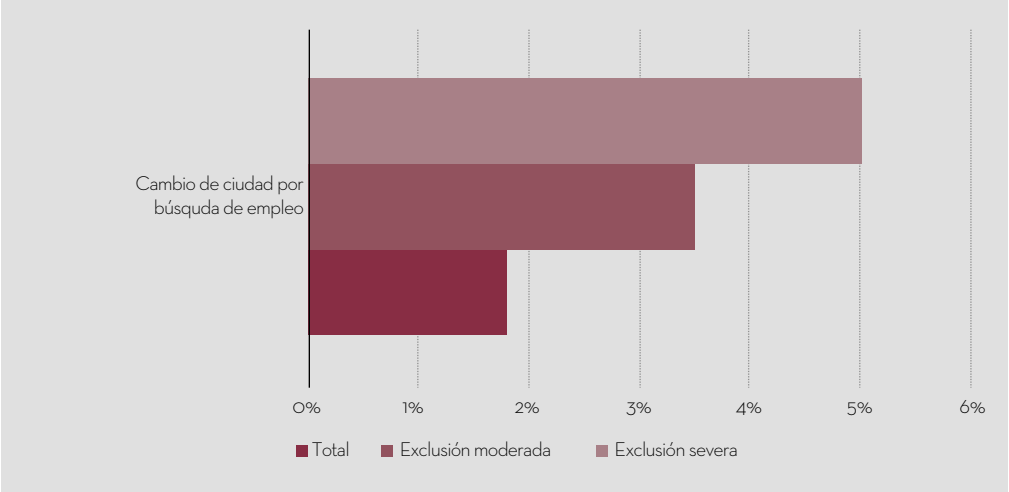
El 12,6% de los hogares han puesto en marcha estrategias relacionadas con el pago de deudas del hogar. Entre los hogares en exclusión, se alcanza el 36,4% (y el 47,8% en aquellos que se encuentran en exclusión severa).

En este ámbito, el retraso en el pago de compras aplazadas es la principal estrategia (24,2% de los hogares exclusión), seguido de la reducción de los pagos que se realizaban a otras personas (18,6%) y de la renegociación de créditos (14%).

2.3.7. Empleo

Una de las estrategias analizadas que se relacionan con el empleo, es el cambio de ciudad para trabajar.

GRÁFICO 10. Porcentaje de hogares que recurre a estrategias vinculadas a empleo



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

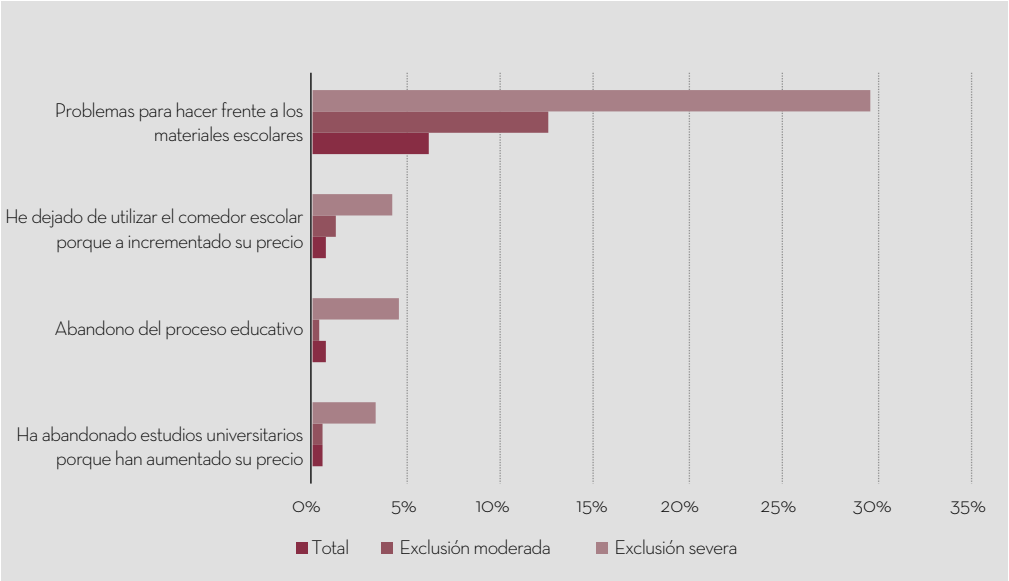
Junto con esta, la encuesta PRCVD21 destaca otras dos:

- Aceptación de algún trabajo mal pagado (estrategia a la que recurre el 30,2% de los hogares con bajos ingresos).
- Aceptación de algún trabajo sin contrato (18% de los hogares con bajos ingresos).

2.3.8. Educación

Comparativamente, los datos relativos a las estrategias vinculadas a la educación no son muy elevados (6,7% de los hogares). De alguna forma, las familias tratan de retrasar el despliegue de estas entendiendo las posibles consecuencias en cuanto a desarrollo personal y emocional de los niños/as, y laboral de los jóvenes. Ahora bien, resulta preocupante el que este porcentaje alcance el 23,2% en aquellos hogares en exclusión (el 32,8% cuando nos referimos a los que se encuentran en exclusión severa), los cuales precisamente necesitan aferrarse a la educación como posible vía para revertir estos procesos en las generaciones venideras.

GRÁFICO 11. Porcentaje de hogares que recurre a estrategias vinculadas a educación



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

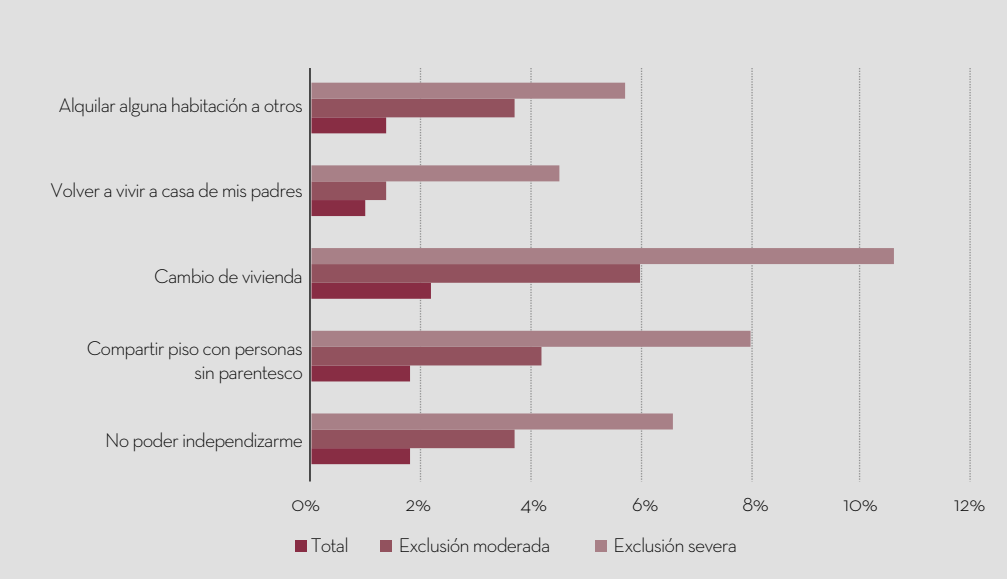
Por último, cabe destacar que casi dos de cada diez hogares no participan en una excursión o actividad por no poder pagarlos (18,8%) según PRCVD21. Las implicaciones de esta medida tienen que ver no solo con el proceso educativo, sino con el desarrollo emocional de los más pequeños.

2.3.9. Vivienda

Las estrategias vinculadas a la vivienda suelen presentar frecuencias bajas, dada la radicalidad de sus consecuencias: el 4,9% de los hogares recurre a ellas, mientras que, en el caso de los hogares en exclusión, esta cifra alcanza el 14,8%. Suponen un fuerte impacto en el desarrollo de la vida de la familia y, una vez desplegadas, pueden llegar a ser irreversibles. Nos referimos a:

- Compartir piso con personas sin parentesco.
- Cambiarse a una vivienda más barata.
- Volver a vivir a la casa de los padres o madres.

GRÁFICO 12. Porcentaje de hogares que recurre a estrategias vinculadas a vivienda



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

- Alquilar alguna habitación a otros.

A continuación, el análisis del despliegue de estrategias de reducción del gasto en algunas tipologías de hogares nos revela:

- Una mayor *capacidad de resistencia* de los hogares conformados únicamente por personas mayores de 65 años. La capacidad protectora de las pensiones, por una parte, y, por otra, la estabilidad adquirida con el paso del tiempo (con la vivienda pagada en muchos casos, sin riesgos laborales, sin gastos relativos a la educación...), hace que, en la mayoría de los casos, estos hogares se hayan visto obligados a recurrir a estas estrategias de manera muy marginal. Ahora bien, las estrategas relativas al ámbito de la salud resultan significativas dado el riesgo que, la suspensión de tratamientos, puede conllevar para la población que es vulnerable; algo similar (en mayor medida) ocurre en el ámbito del ocio y de las relaciones habituales en personas que tienen riesgo de aislamiento. En resumen, las personas mayores parecen contar con los recursos estrictamente necesarios, pero sin capacidad para ahorrar y protegerse de cara al futuro.

- El reverso de la moneda lo encontramos en aquellos hogares en los que se da la presencia de menores; y, especialmente en los monoparentales. Estos, se han visto obligados a recurrir a las estrategias de reducción de gastos en mucha mayor medida que el conjunto de la población. Resulta especialmente preocupante, el despliegue de aquellas estrategias que suponen riesgos evidentes en el medio plazo: reducir los gastos en alimentación, reducir los gastos fijos de la casa (electricidad, agua, calefacción...), pérdida de relaciones sociales habituales, reducción de actividades de ocio, reducción de gastos necesarios en el ámbito de la salud, abandono del proceso educativo o del comedor escolar, problemas para hacer frente a los materiales escolares...

Por último, el análisis comparativo de lo ocurrido el primer año tras la Gran Recesión y el de después de la pandemia, nos revela un impacto más inmediato en 2009 que en 2021 para el conjunto total de los hogares. Esto se concreta en el despliegue de estrategias vinculadas a la reducción de gastos en ámbitos como la alimentación, la ropa, los suministros de la vivienda o el teléfono e internet.

Además, este impacto se sostuvo en el tiempo al menos cuatro años (2013), obligando a muchos hogares a recurrir a distintas medidas para adaptarse al nuevo contexto. Apreciamos por tanto que el porcentaje de hogares que acude a las estrategias mencionadas se incrementa con el paso de los años.

TABLA 1. Porcentaje de hogares que ha recurrido a las distintas estrategias de reducción del gasto (1) (%)

	Total hogares	Hogares solo mayores de 65	Hogares con menores de edad	Hogares monomarentales
1. Alimentación, ropa y calzado				
Reducir los gastos en vestido y calzado	33,8	16,0	45,1	54,4
No llevar una dieta adecuada	11,4	3,8	17	23,3
Reducir los gastos en alimentación	20,6	9,3	29,9	34,3
2. Ingresos				
Necesidad de pedir ayuda económica a una institución	11,3	1,6	20,2	23,2
Necesidad de pedir ayuda económica a parientes o amigos	17,5	5,3	26,3	29,8
3. Suministros de la vivienda				
Reducir los gastos de teléfono, televisión, Internet	14,8	4,1	21,9	22,1
Reducir los gastos fijos de la casa (electricidad, agua, calefacción,...)	16,7	6,8	23,7	25,6
4. Ocio y relaciones sociales				
No poder tener unas vacaciones fuera de casa al menos una semana al año	36,6	20,9	47,4	53,4
Pérdida de relaciones sociales habituales	22,7	13,3	30	35
Reducción de actividades de ocio	39,3	22	50,1	54,7
5. Transporte				
Dejar de usar transporte público	6,2	1,1	10,4	10,9
6. Salud				
He requerido atención médica y no ha acudido al médico por no poder pagar el desplazamiento	1,4	1,2	1,5	2,2
Ha dejado de comprar medicamentos/ seguir tratamiento que necesita por no poder pagarlos	2	1,1	2,6	3,5
7. Deudas				
Retrasos en el pago de compras aplazadas o de otros prestamos (deudas no relacionadas con la vivienda)	8,1	1,5	13,2	17,3
Reducir los pagos y ayudas que realizaba a otras personas: remesas, ayudas a familiares, pensiones alimenticias	6,2	1,6	9,5	14,5
Renegociar créditos o financiaciones	4,7	0,3	7,5	8,9

	Total hogares	Hogares solo mayores de 65	Hogares con menores de edad	Hogares monomarentales
8. Empleo				
Cambio de ciudad por búsqueda de empleo	1,8	0,1	1,9	2
9. Educación				
Ha abandonado estudios universitarios porque han incrementado su precio	0,5	0	1,3	1,4
Abandono del proceso educativo.	0,7	0,1	1,1	1,9
He dejado de utilizar el comedor escolar porque ha incrementado su precio	0,8	0	2,3	2,4
Problemas para hacer frente a los materiales escolares	6,1	0,1	16,1	14,5
10. Vivienda				
No poder independizarme	1,8	0,1	1,7	4,4
Compartir piso con personas sin parentesco	1,8	0,4	2,1	2
Cambio de vivienda	2,2	0,3	3,8	4,4
Volver a vivir a la casa de mis padres	1	0,1	1,4	2,4
Alquilar alguna habitación a otros	1,4	0,6	2,2	2,4

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Para el total de los hogares, el proceso de recuperación económica iniciado en 2015 comienza a dar sus frutos, viéndose reflejado en los datos relativos a 2018.

Ahora bien, si nos referimos a aquellos hogares que se encuentran en situación de exclusión, apreciamos un proceso un tanto distinto. En primer lugar, para estos, la necesidad de recurrir a muchas de las estrategias mencionadas es mayor en 2021 que en 2009. De alguna forma, aquellos hogares que llegaban a 2020 en situación de mayor vulnerabilidad, lo hacían con *un colchón de seguridad más fino* que el que tenían los hogares en exclusión en 2009. La evolución de las estrategias a lo largo de 2013 y 2018 revela que, si bien el proceso de deterioro en estos hogares sí se cristalizó con mayor virulencia, el posterior de recuperación económica, no llegó a alcanzarlos con la misma intensidad, estableciendo un punto de partida de mayor fragilidad ante la llegada de la crisis sociosanitaria generada por la COVID-19. Esta vulnerabilidad queda recogida en el despliegue de algunas estrategias (cuyos porcentajes son más elevados en 2018 que en 2009): reducción de gastos de alimentación y vestido, pérdida de relaciones sociales habituales y búsqueda de apoyos económicos a través de familiares, amistades o instituciones.

Por ello, comprobamos que, si bien los datos de 2021 son graves, no parecen haber alcanzado las preocupantes cifras de 2009 y menos aún las de 2013 salvo en lo que se refiere a la pérdida de relaciones, debido a que la pandemia, junto con los problemas económicos, ha conllevado un tiempo de distanciamiento relacional.

Por la evolución que está experimentando la situación sanitaria en nuestro país, parece improbable que, lo ocurrido entre marzo y diciembre de 2020, se vuelva repetir en los próximos meses. Esto permitiría la mejora de muchos indicadores sociales y económicos para el conjunto de la población. Ahora bien, tendremos entonces que comprobar las consecuencias ocultas (por no ser inmediatas) de las estrategias desplegadas por muchos hogares, especialmente por aquellos que partían de una situación de mayor fragilidad.

TABLA 2. Porcentaje de hogares que ha recurrido a las distintas estrategias de reducción del gasto (2) (%)

	2009		2013		2018		2021	
	Total hogares	En exclusión	Total hogares	En exclusión	Total hogares	En exclusión	Total hogares	En exclusión
1. Alimentación, ropa y calzado								
Reducir los gastos en vestido y calzado	43,7	71,1	61,4	82,6	36	74,6	33,8	75,5
No llevar una dieta adecuada	5,1	17,4	12,4	31,6	7,7	31,6	11,4	40,3
Reducir los gastos en alimentación	29,8	61,7	42,3	66,4	17,9	54,1	20,6	58,0
2. Ingresos								
Necesidad de pedir ayuda económica a una institución	7,5	24,2	9,4	27,5	7,9	36,6	11,3	42,7
Necesidad de pedir ayuda económica a parientes o amigos	14,9	38,1	20,2	44,6	17,6	55,1	17,5	56,3
3. Suministros de la vivienda								
Reducir los gastos de teléfono, televisión, internet	39,3	66,3	49,8	70,4	18,7	51,7	14,8	43,0
Reducir los gastos fijos de la casa (electricidad, agua, calefacción...)	36,8	65,3	51,5	73,2	22,2	53,8	16,7	46,4

	2009		2013		2018		2021	
	Total hogares	En exclusión	Total hogares	En exclusión	Total hogares	En exclusión	Total hogares	En exclusión
4. Ocio y relaciones sociales								
No poder tener unas vacaciones fuera de casa al menos una semana al año	s/d	s/d	49,5	75,7	31,4	70,5	36,6	73,3
Pérdida de relaciones sociales habituales	3,8	11,1	17,7	35	9,2	33,1	22,8	48,9
Reducción de actividades de ocio	44,5	70,0	59,4	79,2	36,9	74,4	39,3	74,0
5. Transporte								
Dejar de usar transporte público	3,8	11,9	4,8	14	3,2	13,8	6,2	22,4
6. Salud								
He requerido atención médica y no ha acudido al médico por no poder pagar el desplazamiento	s/d	s/d	1,5	4,3	0,5	2,7	1,4	5,2
Ha dejado de comprar medicamentos/seguir tratamiento que necesita por no poder pagarlos	2,7	9	3,6	10,3	1,2	6,2	2	7
7. Deudas								
Retrasos en el pago de compras aplazadas o de otros prestamos (deudas no relacionadas con la vivienda)	s/d	s/d	8,7	20,2	5	19,9	8,1	24,2
Reducir los pagos y ayudas que realizaba a otras personas: remesas, ayudas a familiares, pensiones alimenticias	5,3	9,6	4,4	8,9	2,6	9,1	6,2	18,6
Renegociar créditos o financiaciones	s/d	s/d	4,2	7,3	2,2	6,9	4,7	14
8. Empleo								
Cambio de ciudad por búsqueda de empleo	2,1	5,2	1,6	3,6	1,9	4,9	1,8	4,3
9. Educación								
Ha abandonado estudios universitarios porque han incrementado su precio	s/d	s/d	0,4	0,9	0,2	0,5	0,5	2
Abandono del proceso educativo	1,6	3,9	0,7	2,1	0,5	1,6	0,7	2,5

	2009		2013		2018		2021	
	Total hogares	En exclusión	Total hogares	En exclusión	Total hogares	En exclusión	Total hogares	En exclusión
He dejado de utilizar el comedor escolar porque ha incrementado su precio	s/d	s/d	0,9	1,5	0,3	1,1	0,8	2,8
Problemas para hacer frente a los materiales escolares	s/d	s/d	7,1	18,6	4,3	19,4	6,1	21,4
10. Vivienda								
No poder independizarme	s/d	s/d	3,2	6,7	1,9	4,5	1,8	5,2
Compartir piso con personas sin parentesco	2,4	5,8	2,5	5,9	1,6	5,9	1,8	6,2
Cambio de vivienda	3,2	8,2	3,6	7,4	2	8,4	2,2	8,4
Volver a vivir a la casa de mis padres	1,7	4,4	1,9	4,2	1,1	3	1	3
Alquilar alguna habitación a otros	2,2	5,8	1,9	4,4	1	4,1	1,4	4,8

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2009, 2013, 2018 y 2021

3. Conclusiones

Igual que ocurrió tras la Gran Recesión, la crisis económica asociada a la pandemia se ha caracterizada por la aparición de necesidades urgentes y básicas. Aquellos hogares cuya capacidad para afrontar cambios imprevistos en sus condiciones de vida era muy reducida, se han visto obligados a recurrir a diferentes estrategias para adaptarse a su nueva situación.

El 21% de la población de nuestro país se ha visto obligada a recurrir a sus ahorros (EINSFOESSA21); si bien los hogares en exclusión social acuden en mayor medida a esta estrategia (44,4%), son también los primeros en experimentar el agotamiento de estos recursos.

En multitud de ocasiones se ha vinculado el modelo de régimen de tenencia de la vivienda de nuestro país (que ha venido apostando mayoritariamente por la compra de la misma) a las políticas de vivienda que garantizaban la rentabilidad de la inversión y prevenían de posibles aumentos de los precios del alquiler experimentados en diversos momentos de nuestra historia reciente. Lo cierto es que la propiedad de la vivienda supone un nivel de seguridad elevado para las familias, especialmente en los momentos de crisis.

Tras lo que llevamos de pandemia, y en cuanto a la disponibilidad de recursos propios, menos de un tercio de los hogares cuentan con un nivel de protección elevado.

Como bien hemos mencionado al inicio de este capítulo, la familia sigue jugando un papel fundamental a la hora de poder prestar apoyos concretos para afrontar situaciones críticas inesperadas. Ahora bien, estos apoyos se van agotando (un 5,9% de los hogares manifiesta tener menos apoyos que antes de la pandemia). Es especialmente preocupante que esto ocurra con mayor intensidad entre los hogares que se encuentran en mayor vulnerabilidad: el 10,9% de los hogares en exclusión.

Por su parte, comparativamente, el reducido alcance del apoyo prestado por las instituciones con ese fin concreto, pone de manifiesto la debilidad de nuestro sistema de protección social.

En cuanto a las estrategias de reducción del gasto, los hogares en exclusión recurren a ellas en mucha mayor medida que el conjunto de la población (entre un 43% y un 75% de diferencia, en función de la estrategia a la que nos refiramos, pudiendo alcanzarse el 85% en los hogares en exclusión severa).

Aquellas estrategias cuyas consecuencias más *radicales* son inmediatas (por ejemplo, cambiar de ciudad por motivos laborales, cambiar de vivienda o alquilar una habitación...) se despliegan en mucha menor medida. A pesar de ello, en términos relativos, los hogares en exclusión también se ven obligados a recurrir a ellas.

Llaman la atención las relativas a la reducción de gastos en alimentación, en suministros de la vivienda y en ocio y relaciones sociales, donde las diferencias son muy elevadas (casi 30 puntos porcentuales en cada una de las diez estrategias correspondientes), ya que, son gastos cotidianos de primera necesidad y con implicaciones en el medio-largo plazo.

De nuevo, comprobamos que los efectos de las crisis —incluso de aquellas con carácter más o menos general— son en cierta medida selectivas en función de la tipología del hogar. Así, encontramos más vulnerables a aquellos en los que se da la presencia de menores frente, por ejemplo, a los integrados únicamente por personas mayores de 65 años). Ocurre algo similar en función, también, del punto de inicio en el que se encuentran en el espacio de la integración-exclusión.

La insuficiencia de medidas políticas de protección específicas para estos hogares (confiando en procesos de recuperación que apenas les llegan), les sitúa en una posición de riesgo elevado frente a posibles crisis futuras.

4. Referencias bibliográficas

Cantó, O. (2010): «El impacto de la crisis económica sobre los hogares más desfavorecidos», *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 15, http://www. fundacionluisvives.org/rets/15/index.html.

DAGG, J. *et al.* (2020): «Crisis and resilience in poor European households: core findings and conclusions» en M. Boost *et al.* (Ed.), *Poverty, crisis and resilience*, Cheltenham: Elgar, pp. 301 – 310.

FOESSA (2017): *Análisis y Perspectivas*.

Laparra, M.; y Pérez, B. (coords.) (2012): *Crisis y fractura social en Europa: causas y efectos en España*, colección Estudios Sociales, n.º 35, Barcelona, Obra Social La Caixa.

Martínez Virto, L. (2014): «Una crisis interminable: estrategias para resistir y primeros síntomas de sobrecarga en las familias». *Zerbitzuan* 57. http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/Zerbitzuan57.pdf.

Meil, G. (2011): *Individualización y solidaridad familiar*, colección Estudios Sociales, no 32, Barcelona, Obra Social La Caixa.

Sarasa, S.; y Moreno, L. (1995): *El Estado de bienestar en la Europa del sur*, colección Politeya, n.º 7, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Capítulo 20

El impacto de la pandemia en las relaciones sociales: debilitamiento o refuerzo de las redes de apoyo y ayuda mutua

Lucía Martínez-Virto; Víctor Sánchez-Salmerón

Introducción

El confinamiento domiciliario como medida de contención al virus SARS-COVID-19 fue uno de los primeros efectos que la sociedad española experimentó tras la declaración de la pandemia. El aislamiento forzoso implicó un giro completo a nuestras dinámicas cotidianas, y no cabe duda de que las medidas de distanciamiento social han generado un escenario sin precedentes para la inmensa mayoría de la población. Durante largos periodos de tiempo el mantenimiento de las interacciones sociales ha dependido más que nunca de los avances de la sociedad digital y de los canales virtuales de socialización. Los espacios donde habitualmente suceden las interacciones sociales con las personas más allegadas se han visto limitados o clausurados, al tiempo que se ha multiplicado el tiempo de convivencia dentro de los domicilios.

Desde entonces, la salud mental, emocional y relacional de las personas ha constituido una de las grandes preocupaciones de la crisis. Si bien es aún pronto para comprobar cómo esta pandemia ha modificado nuestras formas de relación, numerosos estudios han tratado de identificar algunos de sus efectos a corto plazo. Sus resultados alertan además de los posibles efectos a medio y largo plazo. En concreto, se ha identificado un incremento de las situaciones de estrés y ansiedad en la sociedad española (Suárez, 2020; Balluerka *et al.*, 2020), en buena parte motivadas por la elevada incertidumbre del contexto. Si bien toda la sociedad parecía afectada por este cuadro, Balluerka *et al.* (2020) identificaron un impacto mayor en las mujeres. Del mismo modo, la extensión de la incertidumbre, tanto por la evolución de la pandemia como por su tratamiento o variabilidad de la enfermedad en algunas cepas, implicó un incremento de los sentimientos de irritabilidad, enfado, cambios de humor o pensamientos depresivos y de desesperanza. A ello se le suma además la implementación de nuevas formas de traba-

jo, como ha sido analizado ya previamente. Según Venegas y Leyva (2020), el teletrabajo incrementó la fatiga y la sobrecarga laboral.

Además de la huella que la crisis deja en términos de bienestar y cohesión social, el impacto en las formas de relación lleva a preguntarnos cómo esta ha podido impactar en la capacidad de resistencia y resiliencia de las relaciones sociales. En crisis anteriores, estas habían logrado contener los procesos de exclusión de los grupos más vulnerables. Por ello, después del análisis de las estrategias de enfrentamiento de la crisis por los hogares que se ha visto en el capítulo anterior, tratamos aquí de conocer el impacto que todo ello ha tenido en la dinámica relacional de la sociedad española, y en la evolución de las redes de apoyo mutuo.

Para ello se aborda el impacto de las medidas de la pandemia en las relaciones sociales de las personas: ¿qué formas de relación se han visto debilitadas? ¿Cuáles han sido las más afectadas (familiares, sociales, vecinales, otras)? ¿Se han construido o fortalecido otro tipo de relaciones? ¿Este impacto ha debilitado uno de los principales factores de resiliencia de los sectores más vulnerables en otras crisis? ¿Se han mantenido los habituales mecanismos de ayuda mutua o se han visto mermados con la pandemia? El objetivo de este capítulo es tratar de responder a estas preguntas para conocer en mayor profundidad el impacto de la COVID-19 en la sociedad española.

1. El impacto de la pandemia en las relaciones sociales

Anteriores informes FOESSA sobre el impacto de distintas crisis en las formas de relación de los hogares coincidían en que el mantenimiento y fortaleza de los vínculos sociales dependía de factores vinculados a la extensión de las necesidades en las familias y a la capacidad de los hogares de manejar la conflictividad. Sin embargo, a diferencia de otras crisis, cabe pensar que, en esta, las medidas implementadas han tensionado la capacidad de resiliencia de las relaciones sociales. Pues incluso las más frecuentes veían limitados sus espacios de interacción física.

A lo largo de este apartado conoceremos el impacto de la pandemia en las relaciones sociales a través de su frecuencia, calidad y tipología de las relaciones. Este análisis tratará de identificar en este impacto diferencias por razones de sexo, edad o situación de exclusión.

1.1. La pandemia ha reducido la frecuencia de las relaciones, especialmente con familiares no convivientes y amistades

Son múltiples las causas que explicarían la erosión generalizada de las relaciones que se ha venido recogiendo hasta ahora. No cabe duda de que las limitaciones impuestas al contacto social y a la movilidad territorial para detener las cadenas de contagio han sido determinantes en este punto. Estas medidas han variado entre territorios y temporalmente, pero con mayor o menor intensidad se han mantenido hasta la actualidad en todo el país, impidiendo disfrutar con normalidad de los vínculos y redes sociales durante los últimos meses.

La progresiva relajación de las limitaciones ha permitido retomar parte de la vida social, si bien, todavía se sitúa lejos de los niveles de interacción y contacto habituales durante el periodo prepandémico. Como se observa en tabla 1, la pérdida de relaciones habituales ha sido manifestada por dos de cada diez hogares en 2021 (22,7%), un incremento de 13,5 puntos porcentuales con respecto a 2018. Si comparamos estos datos con los de la crisis anterior, entre 2009 y 2013 también se produjo un incremento de 13,9 puntos en este indicador. Es por ello que las crisis, tanto la de 2013 como la de 2021, se constatan como contextos de perdida relacional. Si bien cabe subrayar que los efectos de la crisis de 2013 no remitieron a sus niveles previos, pues la incidencia de este indicador es casi seis puntos porcentuales superior en 2018 que en 2009.

Por espacios de exclusión, esta pérdida es señalada en 2021 en seis de cada diez hogares en exclusión severa (59 %), casi cuatro moderados (38,2 %), en el 21% de los in-

TABLA 1. Hogares que, por problemas económicos, se han enfrentado en los últimos 12 meses a la pérdida de relaciones sociales habituales, por grupos de exclusión (2009-2021) (%)

	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Total
2009	1,0	3,7	8,1	15,6	3,8
2013	6,7	18,3	30,4	41,8	17,7
2018	2,2	8,2	21,9	47,9	9,2
2021	11,3	21,0	38,2	59,0	22,7
2018-2021	9,1	12,8	16,3	11,1	13,5

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2009, 2013, 2018 y 2021.

tegrados precarios, y en el 11,3% de los que se encuentran en situación de integración plena. En todos los espacios de la integración a la exclusión esta realidad se ha aumentado, aunque las mayores diferencias con respecto a 2018 se constatan en los hogares precarios (12,8% de incremento) y en los excluidos moderados (16,3%).

Por tanto, es posible observar dos tendencias claras que se examinan con detenimiento en este apartado. Por un lado, se han incrementado las situaciones en las que ha desaparecido el contacto con algunas redes, aumentando incluso quienes no tienen contacto frecuente con ninguna red externa al propio hogar. Por otro lado, se ha producido una reducción generalizada en la frecuencia del contacto social. En el primer caso, podrían encontrarse situaciones de aislamiento más extremo. El segundo podría ser el preámbulo de una tendencia todavía más aguda al deterioro de las relaciones, en caso de seguir prolongándose la situación actual en el tiempo.

Como queda reflejado en la tabla 2, se puede observar que entre 2018 y 2021, en cada uno de los espacios relacionales propuestos, se ha producido un incremento sensible de quienes no tienen relación con alguna persona perteneciente a las mismas (exceptuando en los convivientes). Ha aumentado de manera muy notable en el caso de las amistades, en tanto el porcentaje se ha multiplicado por tres veces (del 0,5% al 1,6%). Esto mismo ha ocurrido para con personas del vecindario, multiplicándose por 1,5 veces (del 4,1% al 6,4%), y por cuatro (del 2,2% al 9,4%) en el caso de los compañeros de trabajo.

TABLA 2. Frecuencia de relaciones con otras personas, por grupos de relación (2018 y 2021) (%)

	Hogar (convivientes)		Otros familiares		Amistades		Vecindad		Compañeros/as	
	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021
No tiene relaciones	2,4	2,4	0,6	1,0	0,5	1,6	4,1	6,4	2,2	9,4
Diario/ varios días semana	92,3	94,4	66,3	57,7	65,7	50,9	66,0	59,1	81,5	73,6
Una vez semana o menos	4,7	2,7	32,6	41,1	33,3	47,2	29,3	34,0	14,5	14,5
Ns/nc	0,5	0,6	0,4	0,3	0,4	0,3	0,5	0,5	1,8	2,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

Al mismo tiempo, se ha reducido también la frecuencia de los contactos diarios o casi diarios (varias veces por semana) entre el 2018 y 2021 con familiares no convivientes (8,6 puntos), las redes vecinales (6,9 puntos), y con compañeros y compañeras de trabajo (7,9 puntos). El descenso de 14,8 puntos porcentuales (del 65,7% al 50,9%) en el caso de las amistades es el más abrupto de todos. En coherencia, es también en este ámbito donde más se han deteriorado las relaciones sociales. Como corolario, en todos los grupos se observa un incremento de los casos en los que el contacto se mantiene una vez por semana o menos, especialmente en el caso de las amistades (47,2%) y otras personas pertenecientes a la familia (41,1%).

La frecuencia relacional también plantea diferencias por espacios de exclusión, tal y cómo se recoge en la tabla 3 para el año 2021. En el caso de las redes familiares (fuera del propio hogar), de amistad, vecindad y compañeros/as de trabajo se observa un gradiente por el cual, conforme se incrementan las situaciones de dificultad, lo hacen también los casos de personas que no tienen relaciones con miembros de cada una de ellas. Del mismo modo, exceptuando el caso de las relaciones de vecindad, también hay un gradiente por el cual el contacto diario o varias veces por semana se reduce conforme empeoran las situaciones de integración y exclusión. Es a su vez bastante significativo que entre la población en situación de exclusión moderada y severa es especialmente elevada la proporción de quienes no tienen un contacto diario con compañeros/as de trabajo o este es solo en un tercio de los casos diario o casi diario, un hecho que se podría explicar en parte por la tipología de empleos de exclusión llevados a cabo por muchas de estas personas.

1.2. La pandemia ha deteriorado o debilitado las relaciones sociales en cerca de seis de cada diez casos

A pesar del carácter transitorio de las medidas de distanciamiento social, sus efectos no han supuesto un mero paréntesis, sino un proceso de destrucción o de deterioro profundo. Muy por el contrario, tal y como se muestra en la tabla 4, para el 59,7% de las personas sus relaciones se habrían visto deterioradas o debilitadas en el periodo más reciente. Sobresale además su intensidad: mientras que el 24,6 % señala que este impacto puede calificarse como bajo, aproximadamente un tercio alude que este ha sido mayor, en tanto la pandemia ha contribuido bastante al deterioro o debilitamiento de sus relaciones (22,5%) o mucho (11,3%). La situación vivida en los últimos meses habría

TABLA 3. Frecuencia de relaciones con otras personas, por grupos de relación y situación de integración-exclusión de los hogares (2021) (%)

		Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
Hogares	No tiene relaciones	2,2	2,9	1,9	2,6
	Diario/varios días por semana	94,3	90,7	90,0	91,1
	Una vez a la semana o menos	3,3	6,1	6,1	5,3
	Ns/nc	0,2	0,2	2,0	1,0
	Total	100	100	100	100
Familiares	No tiene relaciones	0,3	0,9	2,2	2,6
	Diario/varios días por semana	61,5	56,4	52,3	52,1
	Una vez a la semana o menos	38,0	42,6	44,3	44,9
	Ns/nc	0,1	0,2	1,2	0,4
	Total	100	100	100	100
Amistades	No tiene relaciones	1,2	1,3	2,0	4,5
	Diario/varios días por semana	53,3	49,7	48,9	47,1
	Una vez a la semana o menos	45,4	48,8	47,9	48,1
	Ns/nc	0,1	0,2	1,2	0,4
	Total	100	100	100	100
Vecindad	No tiene relaciones	5,4	6,3	8,0	8,8
	Diario/varios días por semana	61,9	59,5	51,5	54,3
	Una vez a la semana o menos	32,3	33,9	39,4	36,3
	Ns/nc	0,4	0,4	1,2	0,6
	Total	100	100	100	100
Compañeros de trabajo	No tiene relaciones	6,9	10,6	12,1	22,1
	Diario/varios días por semana	80,5	70,7	65,3	36,2
	Una vez a la semana o menos	10,7	17,0	14,7	34,4
	Ns/nc	1,8	1,7	7,9	7,4
	Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

TABLA 4. Valoración del impacto que la pandemia ha tenido en el deterioro o debilitación de las relaciones sociales, por sexo, edad y situación de integración-exclusión del hogar de personas encuestadas (2021) (%)

		Ninguno	Poco	Bastante	Mucho	Ns/Nc	Total
Sexo	Varón	38,7	24,7	23,8	11,3	1,5	100
	Mujer	41,3	24,6	21,7	11,3	1,1	100
Edad	Menos de 30 años	37,7	21,6	28,8	10,7	1,2	100
	De 30 a 44 años	36,7	25,4	23,5	13,5	1,0	100
	De 45 a 65 años	40,8	25,1	21,1	11,6	1,4	100
	Más de 65 años	44,0	24,7	20,8	9,3	1,3	100
Situación del hogar	Integración plena	42,6	25,5	21,8	9,3	0,8	100
	Integración precaria	38,8	25,9	22,5	11,7	1,2	100
	Exclusión moderada	35,4	23,1	25,2	13,8	2,5	100
	Exclusión severa	41,0	18,6	23,0	15,7	1,7	100
Total		40,3	24,6	22,5	11,3	1,2	100

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021 (Hogares)

hecho así gran mella en las relaciones sociales a pesar de que se han contado con medios sin precedentes para la comunicación e interacción social y de la reactivación de la solidaridad, como han señalado algunos estudios (Vidal y Halty, 2020).

Todo parece apuntar además a que la percepción subjetiva de este impacto ha sido muy similar entre toda la población, aunque es posible observar algunos desequilibrios, sobre todo cuando se atiende a la situación de integración y exclusión de los hogares de las personas entrevistadas y, en menor medida, a su edad y sexo. A este respecto, apenas existen diferencias entre hombres y mujeres. Si bien los hombres valoran un impacto algo mayor de la pandemia en el debilitamiento de sus relaciones, no se observan grandes diferencias con respecto a las mujeres. El 23,8% de los hombres señalan haber padecido bastante deterioro frente al 21,7% de las mujeres, y las percepciones más negativas (las relaciones se han deteriorado/debilitado mucho) suponen un 11,3% de los casos para ambos sexos. Como se tendrá ocasión de comprobar más adelante, estas pequeñas diferencias podrían deberse a que hombres y mujeres sí han tenido comportamientos distintos en la frecuencia con la que han mantenido contacto con las redes sociales durante los últimos doce meses. Este hecho se ve constatado también en otros estudios como Fontana (2020), donde además se comprueba que la falta de contacto es una de las mayores causas del malestar emocional en las mujeres adultas. Por ello, señalan que la pandemia les ha afectado especialmente, una cuestión que puede tener origen en la existencia de patrones de género distintos en el cuidado y mantenimiento de los vínculos sociales.

En términos de edad, los datos muestran un impacto más frecuente de la pandemia en el deterioro de las relaciones sociales de la población más joven. Ocurre en aproximadamente seis de cada diez casos entre las personas encuestadas menores de 45 años, mientras que para el resto de población ocurre en poco más de la mitad de los casos. Son más significativas, no obstante, las diferencias en términos de gravedad de ese deterioro. Casi cuatro de cada diez jóvenes menores de 30 señalan que sus relaciones han debilitado bastante o mucho (39,5%), el dato más alto entre los distintos grupos de edad examinados. A su vez, este mismo dato para la población mayor de 65 años es el menor de todos (30,1%). También cabe subrayar que al menos una de cada diez personas menores de 65 años ha visto muy deterioradas y debilitadas sus relaciones sociales, un porcentaje que queda ligeramente por encima del caso de la población más mayor. Factores como las desiguales expectativas acerca de los vínculos sociales a lo largo del ciclo vital, o la variabilidad de la solidez de las relaciones en distintas etapas de la vida podrían estar detrás de estas cifras.

Numerosos estudios han perfilado la alta vulnerabilidad que han mostrado las personas mayores a la soledad (Pinazo-Hernandis, 2020). La ausencia de espacios grupales, actividades de voluntariado o asociacionismo es motivo del aumento del deterioro cognitivo (Wang *et al.*, 2020). Es por ello que la perdida de estos espacios, si bien puede tener consecuencias graves para buena parte de la población, será difícilmente reversible para la población de mayor edad. Estas restricciones a la relación social, según Armitage y Nellums (2020) han incrementado el ya preexistente riesgo de soledad y aislamiento de las personas mayores. Por ello, consecuencias en la salud de esta «desconexión social» han sido diana de las políticas de atención a la población mayor. Quizá, esta preocupación y sensibilización social ha suavizado así esta tendencia generalizada hacia el deterioro de las relaciones en este grupo de edad.

Por otro lado, sí parece observarse cierto gradiente en el impacto de la pandemia cuando se analiza este en función de la situación de integración y exclusión de los hogares. Considerando nuevamente las valoraciones más negativas, un 31,1% de la población encuestada en hogares en integración plena aluden que sus relaciones se han debilitado bastante o mucho. En el caso de hogares en integración precaria el dato asciende 3,1 puntos porcentuales (hasta el 34,2%), pero el impacto intenso en el deterioro de las relaciones se observa sobre todo en los espacios de exclusión moderada y severa (39% y 38,7% respectivamente). Es precisamente en estos últimos donde con mayor frecuencia el deterioro de las relaciones se considera el más grave (en un 15,7% de los hogares se califica como mucho). Esta cifra desciende en paralelo a la gravedad de las situaciones de dificultad de los hogares, alcanzando el 13,8% en el caso de personas en hogares en situación de exclusión moderada, el 11,7% de la integración precaria, y

9,3% en las integradas. En consonancia, una de cada cuatro personas en hogares en situación de integración señala que sus relaciones se han deteriorado poco, mientras que en los espacios de exclusión apenas ocurre en el 23,1% (exclusión moderada) y 18,6% (exclusión severa) de los casos.

1.3. Las relaciones con las amistades han sido las que más se han diluido, y las vecinales se han fortalecido menos de lo esperable

Los espacios de interacción y socialización son muy diversos, y la perspectiva global recogida anteriormente no tiene porqué experimentarse con el mismo signo e intensidad en todos ellos. Este es un aspecto sobre el que se trata de ahondar en este epígrafe con los datos que se muestran en la tabla 5, donde se valora el fortalecimiento, mantenimiento o debilitamiento de estas relaciones en el propio hogar, con otros familiares, amistades y vecindad durante el periodo de pandemia. Debido a cómo se ha desarrollado la vida social en el último año y medio, cada una de estas redes se ha viso retada por distintos motivos. La relación con las personas del hogar principalmente por la intensificación de la convivencia, mientras que en el resto por la reducción del contacto o su canalización a través de medios no presenciales.

En términos generales, las relaciones en cada uno de estos grupos han tendido a mantenerse, en tanto los porcentajes de invariabilidad de las relaciones (se mantienen igual) son los más elevados en todos los espacios propuestos y para todos los perfiles. Sin embargo, es significativo que, exceptuando el caso de las relaciones mantenidas dentro de los hogares, la proporción de casos en los que se señala que estas se han debilitado se sitúa por encima de aquellos en los que se señala la situación inversa. En este sentido, el mayor debilitamiento de las relaciones en términos globales afecta a las mantenidas con las amistades. El 22,5% de las personas entrevistadas señalan su deterioro, mientras ocurre en un 13,7% de las relaciones vecinales o un 16,8% de los casos cuando se trata de familiares no pertenecientes al hogar. Precisamente es en este último ámbito donde más bajo es el dato registrado (5,9%). Por el contrario, el fortalecimiento de las relaciones parece haberse dado sobre todo con las personas convivientes (18,5%) y otros familiares (13,7%). Esto mismo apenas se señala en un 9,8 % de las relaciones con amistades, y en un 9,7% con personas del vecindario.

Parece entonces que el fortalecimiento de las relaciones ha ocurrido, en primer lugar, en el entorno donde más se ha estrechado la convivencia durante los últimos meses, en el propio hogar. También con aquellas personas con las que se comparte un vínculo familiar. Resulta igualmente llamativo que, a pesar de la importancia de las relaciones vecinales durante los momentos más duros del confinamiento, estas han tendido a mantenerse igual durante el impacto de la pandemia en una mayor proporción, siendo además las que menos se han fortalecido. Todo apunta a que en el periodo examinado se habría podido implicar una rápida tensión y distensión de estas relaciones. Una vez superados los meses de estricto confinamiento, la necesidad de mantener relaciones con entornos de confianza y seguridad para

TABLA 5. Percepción acerca del fortalecimiento o debilitamiento/deterioro de las relaciones por el impacto de la pandemia, por sexo, edad y situación de integración-exclusión del hogar de personas encuestadas (2021) (%)

		Sexo		Edad				Integración		Exclusión		
		V	M	-30	30-44	46-65	+65	Plena	Precaria	Moderada	Severa	Total
	Fortalecido	15,6	20,4	27,3	21,4	18,8	10,3	18,8	17,3	19,2	19,8	18,5
	Debilitado	7,5	4,8	8,4	6,9	4,7	5,2	4,3	6,1	7,8	9,8	5,9
	Igual	75,8	74,4	63,5	71,6	75,5	83,7	76,4	75,8	71,6	69,3	75,0
	Ns/Nc	1,0	0,4	0,8	0,1	1,0	0,8	0,4	0,8	1,3	1,1	0,7
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Familiares	Fortalecido	11,0	15,6	20,3	16,2	13,6	8,8	14,0	13,2	13,2	14,4	13,7
	Debilitado	18,2	15,9	18,0	18,7	16,5	15,1	16,0	16,7	17,3	20,1	16,8
	Igual	70,3	68,2	61,6	65,0	69,2	75,8	69,7	69,9	67,9	64,8	69,1
	Ns/Nc	0,5	0,3	0,1	0,1	0,7	0,4	0,2	0,2	1,6	0,7	0,4
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Amistades	Fortalecido	7,4	11,6	15,3	11,3	9,8	6,2	10,6	9,1	9,6	9,1	9,8
	Debilitado	23,1	22,2	21,6	26,8	22,7	18,8	20,2	23,3	26,1	25,9	22,5
	Igual	69,0	66,0	62,9	61,9	66,8	74,5	68,9	67,3	62,9	64,4	67,3
	Ns/Nc	0,5	0,3	0,2	0,1	0,6	0,4	0,2	0,2	1,3	0,6	0,4
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Vecindario	Fortalecido	8,0	11,0	10,1	11,4	10,6	6,9	11,3	8,4	8,2	9,1	9,7
	Debilitado	14,1	13,5	11,4	16,0	13,3	13,1	11,7	14,5	15,4	17,9	13,7
	Igual	76,9	74,9	77,7	71,8	75,3	79,3	76,6	76,4	73,9	72,1	75,8
	Ns/Nc	1,0	0,6	0,8	0,8	0,8	0,6	0,4	0,7	2,4	0,9	0,8
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

prevenir el contagio comunitario del virus habría desplazado estas relaciones en detrimento de otras, limitando su consolidación en unos casos y provocando su debilitamiento en otros.

Si atendemos a estos datos por sexo cabe subrayar que las mujeres han logrado fortalecer sus relaciones en todos los espacios en mayor proporción que los hombres, especialmente en el entorno del hogar (4,8 puntos superior) y con otros familiares (4,6 puntos más). Los hombres, sin embargo, parecen sentir un mayor deterioro de sus relaciones en todos los espacios respecto de las mujeres, pero principalmente también en los hogares (2,7 puntos más que las mujeres) y con otros familiares (2,3 puntos más). No obstante, en ambos casos, la tendencia general sigue el patrón antedicho, y son las relaciones de amistad las que más se han deteriorado para hombres y mujeres, siendo al mismo tiempo las personas convivientes dentro del hogar las más fortalecidas.

La tendencia por grupos de edad sigue las normas generales ya descritas. Por un lado, la percepción de debilitamiento de las relaciones se sitúa por encima de su antagónica (fortalecimiento) cuando se trata de otros familiares, amistades y vecinos/as. La única excepción la supone el caso de los individuos menores de 30 años en sus relaciones familiares, ya que para un 20,3% de las personas consultadas estas se han fortalecido frente a un 18% en las que se ha debilitado (2,3 puntos más). Por otro lado, en todos los grupos de edad sigue siendo con amistades y miembros del propio hogar con quienes se experimenta un mayor deterioro y fortalecimiento respectivamente de las relaciones. Este último parece ser especialmente notable entre la población adulta de 30 a 44 años.

En general, en todos los grupos se percibe una progresión según la cual conforme aumenta la edad, disminuye ligeramente la frecuencia con la que se han fortalecido las relaciones, salvo en el caso de las relaciones vecinales. Ello evidencia que son los grupos más jóvenes los que valoran un mayor cambio en sus relaciones sociales. Este hecho también se observa en el Informe Social de España 2020, donde las personas jóvenes manifiestan un mayor impacto en la tipología de sus relaciones sociales (Vidal y Halty, 2020).

En relación con los espacios de exclusión, son los hogares en exclusión severa y moderada aquellos que manifiestan un mayor deterioro de sus relaciones vecinales (17,9% y 15,4%, respectivamente) y en las amistades (25,9% y 26,1%, respectivamente). Por el contrario, los menores niveles de debilitamiento de las relaciones familiares se identifican en los hogares integrados. Concretamente, tan solo el 4,3% de los hogares plenamente integrados manifiesta deterioro de las relaciones con convivientes y el 16 % con

otros familiares. Para los hogares en exclusión severa, estos datos equivalen al 9,8% para las relaciones con convivientes y el 20,1% para otros familiares. Si bien en general tan solo uno de cada diez hogares lo manifiestan, este impacto es percibido en el doble de hogares en exclusión severa con respecto a los hogares en plena integración (4,3% frente al 9,8%).

1.4. Aumenta la población que no tiene contacto diario o casi diario con personas externas al propio hogar, especialmente en los hogares en exclusión

Como se puede observar en los datos previos, las relaciones con las personas convivientes en los propios hogares son las únicas en las que pueden observase un ligero aumento de la frecuencia de contacto, aunque como cabría esperar esta ya era alta de por sí. Se corrobora que las relaciones en el hogar siguen siendo el espacio de socialización más importante, un hecho más palmario en los últimos meses. Si exceptuamos estas relaciones, y examinamos exclusivamente las que se producen fuera del hogar, independientemente de que estas sean con otros familiares, amistades, vecinos/as o compañeros/as de trabajo es perceptible que ha aumentado notablemente el caso de personas que no tienen relaciones con otras fuera del hogar a diario o casi a diario. En concreto, como se observa en la tabla 6, esta situación se ha incrementado 6,1 puntos desde 2018, hasta alcanzar al 15,5% de la población encuestada. Esta tendencia a la pérdida de relaciones es progresiva desde el año 2009. Ya en la crisis del 2013 se incrementó ligeramente con respecto 2009 (6,4%). Sin embargo, ha sido una tendencia que parece consolidarse en los años posteriores. La recuperación entre los años 2015 y 2018 no implicó una mejora de este dato que se ha visto especialmente afectado por la pandemia.

De nuevo son los hombres quienes más perjudicados se hayan en este punto, ya que señalan con más frecuencia no tener relaciones diarias o casi diarias fuera del hogar. Estas diferencias entre hombres y mujeres también se constataban en años previos, especialmente en 2018, ya que no eran tan acusadas en 2013 y 2009. De hecho, no se percibe una diferencia reseñable con motivo de la pandemia, sino que parece venir marcada más por una mayor frecuencia de las relaciones en el caso de las mujeres con respecto a los hombres.

En cuanto a la edad en los hogares, el mayor impacto de la pandemia se detecta en los hogares mayores de 65 años (7,7 puntos), que claramente han visto reducidas sus rela-

TABLA 6. Población que señala no tener contacto diario o varias veces por semana con alguna persona fuera del hogar (familiar, amistades, vecinos/as, compañeros/as de trabajo), por sexo, edad y situación de exclusión del hogar (2009-2021) (%)

		2009	2013	2018	2021	2021-2018
Sexo	Varón	5,6	6,2	10,7	16,4	5,7
	Mujer	4,9	6,5	8,5	14,9	6,4
Edad	Menos de 30 años	4,0	5,9	6,8	13,8	7,0
	De 30 a 45 años	5,3	5,6	9,1	15,3	6,2
	De 45 a 65 años	5,3	6,6	10,3	14,8	4,5
	Más de 65 años	5,6	7,2	9,6	17,3	7,7
Situación Hogar	Integración plena	3,9	5,0	7,7	10,6	2,9
	Integración precaria	5,8	6,5	9,9	16,4	6,5
	Exclusión moderada	4,5	9,0	13,6	22,6	9,0
	Exclusión severa	11,1	8,0	14,0	24,8	10,8
Total		5,2	6,4	9,4	15,5	6,1

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2009, 2013, 2018 y 2021

ciones en esta crisis. También destaca un incremento de siete puntos porcentuales en los hogares más jóvenes (menores de 30 años). Del mismo modo, las situaciones de exclusión más severas han visto reducida la frecuencia de sus relaciones en 10,8 puntos porcentuales, un dato cinco veces mayor que el manifestado por la plena integración (2,9 puntos). En el caso de los hogares en integración precaria crece en 6,5 puntos y para la exclusión moderada en nueve puntos. Ello implica que, en 2021, casi uno de cada cuatro hogares en exclusión (24,8% severa y 22,6% moderada) no han tenido contacto diario o varias veces por semana con algún familiar no conviviente, algún vecino/a, amigo/a o compañero/a de trabajo.

1.5. Crecen las relaciones malas o más bien malas, aunque sobre todo se ha producido un retroceso en las relaciones más sólidas

En los epígrafes previos se ha recogido una tendencia generalizada hacia el debilitamiento de las relaciones y una reducción de su frecuencia. Llegados a este punto cabe preguntarse cómo ha evolucionado la conflictividad de las relaciones en un periodo

en el que factores como la redistribución de los cuidados en el hogar, el impacto en la salud psicosocial de la pandemia en la población o las tensiones generadas por el incremento de las dificultades laborales y económicas podrían estar contribuyendo al aumento de estas situaciones. La realidad es que, como puede observarse en la tabla 7 para la amplia mayoría de la población la tenencia de relaciones buenas o muy buenas sigue siendo la tónica general, pero dos tendencias que dibujan un escenario claramente desfavorable en todas las redes relacionales examinadas en comparación con la situación prepandémica.

En el último periodo han aumentado las relaciones calificadas como malas o muy malas, incluyendo entre estas aquellas situaciones extremas en las que se habría producido una ruptura total de las mismas. Este incremento ha sucedido también en el caso de las relaciones calificadas como más bien malas, aunque el crecimiento en puntos porcentuales es mayor en el caso previo. Se ha producido también una importante contracción de las relaciones calificadas como buenas o muy buenas, al que sigue un incremento de las valoraciones positivas más moderadas, esto es, aquellas percibidas como más bien buenas. El aumento de las situaciones más conflictivas reviste especial gravedad, ya que es presumible que, en muchos de estos casos, aunque la vida social vaya recuperándose paulatinamente, no se logren restituir las relaciones por la intensidad del deterioro experimentado.

Si se examina la evolución de la conflictividad atendiendo a cada una de las redes por separado se puede observar que, en lo que concierne a las relaciones con convivientes, en 2018, nueve de cada diez personas entrevistadas señalaban tener muy buenas relaciones. Tras la pandemia este porcentaje baja al 79,7% (10,6 puntos), siendo ma-

TABLA 7. Valoración de las relaciones, por grupos de personas (2018 y 2021) (%)

	Conviviente		Otra familia		Amistades		Vecindad		Compañeros/as	
	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021
No tiene/(muy) malas	1,7	3,1	0,6	1,7	0,6	2,0	3,6	6,9	2,1	9,0
Más bien malas	0,5	1,1	0,9	1,5	0,3	0,8	1,3	1,8	1,1	2,1
Más bien buenas	7,1	15,6	12,0	19,2	14,4	21,4	24,3	27,9	21,5	24,1
Buenas o muy buenas	90,3	79,7	86,1	77,3	84,4	75,5	70,0	62,8	72,9	63,0
Ns/nc	0,4	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,8	0,5	2,4	1,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

yor el descenso en puntos porcentuales tomando en consideración todas las esferas propuestas. Esto no ha impedido que el entorno del hogar sea donde más se disfruta de relaciones buenas o muy buenas, aunque en un significativo 3,1% de los hogares la situación es completamente inversa. Las relaciones muy buenas con compañeros/as de trabajo han experimentado un descenso parecido en el periodo examinado en este punto (9,9 puntos), siendo que este ámbito, junto con el de las relaciones vecinales, donde menos frecuente sigue siendo mantener buenas o muy buenas relaciones.

Precisamente es aquí donde más han ascendido las relaciones con la peor calificación posible, en concreto 6,9 puntos, hasta alcanzar al 9% del total. No cabe duda entonces de que las redes laborales han sido las más damnificadas en el último periodo en términos de aumento de las situaciones de conflicto o de ruptura. Este indicador es también especialmente alto en el caso de las relaciones vecinales. El debilitamiento en estas últimas señalado en partes previas ha estado probablemente asociado en muchos casos al aumento de las situaciones de conflicto, con toda probabilidad, como consecuencia del estrechamiento de estas relaciones y la convivencia vecinal en los periodos más intensos de confinamiento. También anteriormente se señaló que las relaciones con amistades han sido las que más se han debilitado en los últimos meses, parece que esto ha ido igualmente de la mano de un aumento de las situaciones de conflictividad, aunque de menor intensidad. Han descendido 8,9 puntos los casos en los que se refiere mantener relaciones buenas o muy buenas, y se han incrementado en 1,4 puntos las relaciones malas o muy malas.

La presencia de situaciones de exclusión en los hogares es un factor que intensifica la conflictividad de las relaciones sociales, sobre todo fuera del hogar. Según queda recogido en la tabla 8 cuando se trata de relaciones con redes distintas a las del propio hogar hay una progresiva reducción de las valoradas como buenas o muy buenas conforme más complicada es la situación del hogar en términos de integración y exclusión. De igual manera, es más probable encontrar situaciones en las que las relaciones son malas o muy males —o no se tienen— conforme más intensa es la exclusión. Es particularmente alto el dato de situaciones malas o muy malas con vecinos/as (11,3 %) y compañeros/as de trabajo (19%) entre las personas entrevistadas cuyos hogares se encuentran en situación de exclusión severa. También es llamativa la presencia de relaciones conflictivas entre los hogares en situación de integración precaria, en términos muy similares a los de aquellos en situación de exclusión moderada y severa. Es complicado encontrar una explicación clara a este dato, pero podría deberse en parte a que la situación de pandemia en estos hogares han tenido que lidiar con tesituras relativamente novedosas, como un aumento de la incertidumbre laboral y económica, o compaginar vida laboral y familiar en los domicilios en unas condiciones y con unos recursos no tan favorables como los hogares en situación de integración plena.

TABLA 8. Valoración de las relaciones, por grupos y situación de exclusión de hogares (2021) (%)

		Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
Hogares	No tiene/(muy) malas	2,1	4,0	3,9	3,6
	Más bien malas	0,0	2,5	0,8	1,9
	Más bien buenas	13,9	15,8	17,2	20,5
	Buenas o muy buenas	83,6	77,4	76,6	73,5
	Ns/nc	0,4	0,3	1,5	0,5
Familia	No tiene/(muy) malas	0,4	2,1	3,5	3,9
	Más bien malas	0,3	2,2	1,3	3,6
	Más bien buenas	16,5	19,9	23,2	23,3
	Buenas o muy buenas	82,7	75,5	70,8	68,5
	Ns/nc	0,1	0,2	1,2	0,7
Amistad	No tiene/(muy) malas	1,2	2,0	2,5	5,4
	Más bien malas	0,1	1,5	0,6	1,5
	Más bien buenas	19,0	21,5	26,0	25,9
	Buenas o muy buenas	79,6	74,8	69,7	66,4
	Ns/nc	0,1	0,2	1,2	0,7
Vecindad	No tiene/(muy) malas	5,3	6,9	9,5	11,3
	Más bien malas	0,5	2,8	2,2	3,2
	Más bien buenas	26,2	27,7	32,8	31,2
	Buenas o muy buenas	67,7	62,0	54,1	54,0
	Ns/nc	0,3	0,6	1,5	0,4
Compañeros/as de trabajo	No tiene/(muy) malas	6,5	10,5	13,0	19,0
	Más bien malas	1,3	3,2	0,5	4,9
	Más bien buenas	23,0	23,4	34,7	27,0
	Buenas o muy buenas	67,8	61,1	49,2	44,2
	Ns/nc	1,3	1,8	2,6	4,9

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

1.6. Decae la población que señala no tener relaciones buenas o muy buenas fuera del entorno del hogar

Finalmente, si se examina la evolución de la población que señala no tener relaciones buenas o muy buenas con ningún grupo distinto al propio hogar se puede comprobar que esta valoración se ha incrementado entre 2018 y 2021 en ocho puntos porcentuales. Este impacto sobre las relaciones positivas se ha situado casi a los niveles de deterioro de 2013 (19,1%), indicando un claro impacto de las situaciones de crisis económicas en la pérdida de relaciones buenas o muy buenas fuera del hogar.

Por características de los hogares en ambas crisis se observa una tendencia similar, aunque más acuciada en esta pandemia. En el caso de los hombres, se duplica el porcentaje de casos que manifiestan no tener buenas o muy buenas con personas de fuera del hogar (del 11,9% al 22,3%). En el caso de las mujeres, se incrementa significativamente, aunque bastante menos, en 6,3 puntos porcentuales (15,9% en 2021).

En general, en todas las edades se observa un incremento de las personas que señalan contar con menos relaciones sociales buenas o muy buenas, lo que muestra una pérdida de calidad de las relaciones tras la pandemia. Aunque cabe subrayar que la ausencia de buenas o muy buenas relaciones se manifiesta especialmente en los grupos de menor edad. Mientras el 7,2% de las personas menores de 30 años lo señalaban en 2018, ahora lo hacen casi dos de cada diez (19,2%). En este punto sí que la pandemia muestra una clara diferencia en este indicador, pues entre 2009 y 2013 el impacto por grupos de edad fue mucho más moderado, especialmente en las personas menores de 30 años.

Por espacios de exclusión, los datos comparados entre años manifiestan que han sido las personas que viven en hogares en situación de exclusión moderada, integración plena y precaria quienes han visto reducidas sus buenas relaciones en 8,5 puntos porcentuales, 7,6 y 7 respectivamente en la última crisis. No obstante, son quienes se encuentran en situación de exclusión severa el grupo poblacional con

TABLA 9. Población que señala tener relaciones «buenas o muy buenas» con alguna persona fuera del hogar, por sexo, edad y situación de exclusión del hogar (2009-2021) (%)

		2009	2013	2018	2021	2021-2018
Sexo	Varón	16,0	20,3	11,9	22,3	10,4
	Mujer	15,1	18,4	9,6	15,9	6,3
Edad	Menos de 30 años	14,9	15,5	7,2	19,2	12,0
	De 30 a 45 años	15,1	19,3	9,7	17,6	7,9
	De 45 a 65 años	16,0	19,9	12,0	20,4	8,4
	Más de 65 años	15,3	19,5	10,9	16,6	5,7
Situación del hogar	Integración plena	10,7	15,9	7,4	15,0	7,6
	Integración precaria	16,5	18,4	12,7	19,7	7,0
	Exclusión moderada	21,3	23,9	13,6	22,1	8,5
	Exclusión severa	29,9	28,7	18,4	24,7	6,3
Total		15,4	19,1	10,5	18,5	8,0

Fuente: EINSFOESSA 2009, 2013, 2018 y 2021

peor calidad en las relaciones. Tras la pandemia, casi una de cada cuatro personas en hogares en exclusión severa (24,7%) señala no tener buenas o muy buenas relaciones con personas ajenas a su hogar convivencial. Esta es una realidad similar a la crisis anterior, aunque menos intensa en este espacio, pues en esta crisis las diferencias entre la exclusión severa y el resto de grupos son más moderadas que en la crisis anterior.

2. Las redes de solidaridad durante la pandemia en perspectiva comparada

Disponer de relaciones sólidas y participar en distintas redes es un elemento determinante para poder recibir apoyos cuando se necesitan, ya sean estos instrumentales o emocionales. De hecho, durante los meses más duros de limitación de la movilidad se desarrollaron algunas redes relacionales de proximidad y comunitarias (Vidal y Halty, 2020). También brinda la oportunidad de prestarlos cuando son requeridos por personas de nuestro entorno. Claro que, con lo dicho hasta ahora, es presumible que la pandemia haya puesto en jaque las posibilidades de que se haga efectiva la solidaridad entre la población. El debilitamiento y la reducción en la frecuencia de las relaciones sociales han sido un obstáculo que la pandemia ha impuesto y que han podido operar en contra de la solidaridad, aunque esto viene a agudizar algunas tendencias previas. Ya en anteriores informes (2007, 2009, 2013 y 2018) se pudo comprobar que la solidaridad había sido un soporte clave para tres de cada cuatro hogares más afectados por dificultades, aunque año tras año se percibía una tendencia descendente de la capacidad de recibir ayuda en momentos de necesidad (Martínez-Virto y Bogino-Larrambebere, 2018). A lo largo de esta segunda parte del trabajo se aborda esta tendencia.

2.1. La pandemia agrava la tendencia por la que se reduce la capacidad de dar y recibir ayuda a terceros

Tal y como muestra la tabla 10, esta tendencia descendente no ha cesado en 2021. Si en 2018, siete de cada diez hogares tenían ayuda cuando la necesitaban, este porcentaje se ha reducido 3,9 puntos porcentuales en 2021. Este dato alerta de que el 34% de

los hogares entrevistados no reciben ayuda en momentos de necesidad, un elemento que constata una pérdida de capacidad de ayuda con respecto a crisis anteriores. Esta es más necesaria si cabe en aquellos hogares en los que se acumulan más dificultades, pero también en estos casos se percibe un descenso en la recepción de ayuda.

La misma tendencia sigue la capacidad de prestar ayuda en caso de necesidad. En el año 2018 casi seis de cada diez hogares prestaba ayuda a terceros en caso de necesidad (58,1%). Tras la llegada de la pandemia, tan solo el 46,9% manifiesta esto mismo, acusando un descenso de 11,2 puntos porcentuales. Esta situación se repite independientemente de la situación de los hogares de las personas encuestadas. Si bien aluden menor capacidad de prestar ayuda quienes se ubican en los espacios de exclusión moderada y severa. Tan solo el 44,3% de hogares en exclusión moderada y el 35,1% en exclusión severa. La capacidad de ayudar se ha visto reducida entre 2018 y 2021 en 9,1 y 10,2 puntos porcentuales respectivamente en estos casos.

Es reseñable que las personas entrevistadas cuyos hogares disfrutan de una situación de integración plena, a pesar de que siguen siendo quienes más ayuda prestan (sucede en la mitad de los casos, el 50,7%), han disminuido esta función un total de 11,8 puntos con respecto a 2018. Se trata del descenso mayor, lo que denota que las dificultades para prestar ayuda no solo se han debido a las dificultades individuales o del propio hogar, también marcadas por una consolidación del individualismo en nuestra sociedad (Blanco *et al.*, 2018), sino a las limitaciones derivadas de las medidas sanitarias implementadas, la distancia social y reducción de la frecuencia de los encuentros. Incluso a ello habría contribuido también el deterioro de las relaciones y el empeoramiento de la

TABLA 10. Población que recibe ayuda o presta ayuda a terceros, por grupos de exclusión (2018 y 2021) (%)

		2018	2021	2021-2018
Recibe ayuda	Integración plena	72,6	67,8	-4,8
	Integración precaria	65,8	62,6	-3,1
	Exclusión moderada	70,5	67,7	-2,7
	Exclusión severa	71,3	69,6	-1,7
	Total	69,9	66,0	-3,9
Presta ayuda	Integración plena	62,5	50,7	-11,8
	Integración precaria	55,7	46,6	-9,1
	Exclusión moderada	53,4	44,3	-9,1
	Exclusión severa	45,3	35,1	-10,2
	Total	58,1	46,9	-11,2

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021.

situación de los hogares, especialmente en el caso de los más excluidos, que veíamos en puntos anteriores.

2.2. Se ha logrado mantener o mejorar la intensidad en aquellos casos donde se da y se recibe ayuda

A pesar del descenso generalizado antedicho en términos de volumen, todo parece apuntar a que, en aquellos casos en los que esta ayuda se presta o recibe, la pandemia no ha supuesto una reducción generalizada de la intensidad (ver tabla 11). Apenas un 5,9% de la población que recibe ayuda considera que recibe menos que durante el periodo prepandémico, al tiempo que otro 8,1% señala que presta menos ayuda en la actualidad. En ambos casos la tendencia ha sido a mantenerse por igual, como refleja el 80,7% y 70,2% de las personas encuestadas. Es así mismo subrayable que un 13,2% estaría recibiendo más ayuda y otro 21,3% estaría brindado más.

Como cabría esperar, los hogares con más dificultades están prestando menos ayuda en la actualidad que antes de la pandemia. También es menos habitual que estos hogares hayan redoblado esfuerzos en esta tarea. Un 22,7% de los individuos en hogares en situación de exclusión severa prestan menos ayuda, y solo un 13,3% tendría la oportunidad de otorgar más. La situación de los hogares en situación de integración plena

TABLA 11. Percepción de la cantidad de ayuda que se presta a o recibe de terceros en comparación con el periodo anterior a la pandemia, por grupos de exclusión (2021) (%)

		Menos	Igual	Más	Ns/nc	Total
En caso de recibir ayuda	Integración plena	3,9	87,9	7,9	0,3	100
	Integración precaria	5,2	81,3	13,2	0,4	100
	Exclusión moderada	7,7	71,0	21,3	-	100
	Exclusión severa	13,8	60,2	25,8	0,2	100
	Total	5,9	80,7	13,2	0,3	100
En caso de prestar ayuda	Integración plena	4,2	72,5	23	0,3	100
	Integración precaria	8,3	69,6	21,8	0,3	100
	Exclusión moderada	13,7	66,6	18,5	1,3	100
	Exclusión severa	22,7	64	13,3	0	100
	Total	8,1	70,2	21,3	0,4	100

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

es diametralmente opuesta, ya que apenas un 4,2% estarían siendo menos solidarios en la ayuda que dan a terceros, mientras que son los que más han aumentado su apoyo (en un 23% de los casos). Cabe igualmente celebrar que entre quienes se encuentran en hogares con más dificultades han visto notablemente aumentada la intensidad de la ayuda recibida. Ocurre en uno de cada cuatro casos entre quienes viven en hogares en exclusión severa.

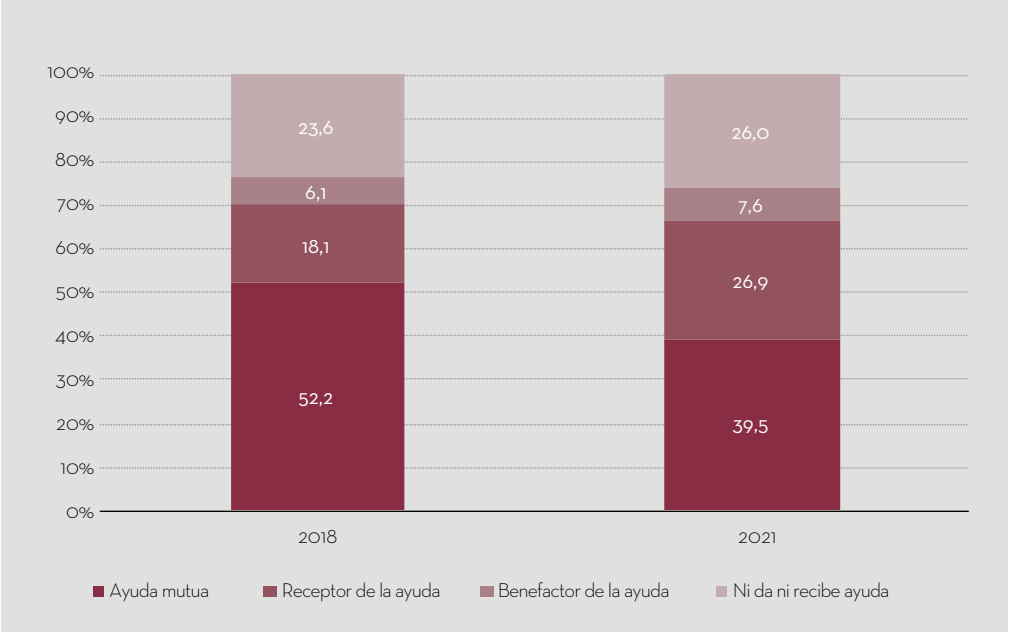
2.3. La situación de pandemia ha reducido los casos en los que se presta y recibe ayuda al mismo tiempo

En este sentido, al igual que comprobábamos en informes anteriores, los hogares han desarrollado distintas formas de ayuda prestada y recibida. En función de cómo se interrelacionen los casos en los que se presta o da ayuda se pueden identificar cuatro situaciones diferenciadas. La primera, denominada «ayuda mutua», hace referencia a aquellos hogares que reciben ayuda en caso de necesidad y que también están en capacidad de ofrecerla, aunque no es una ayuda necesariamente recíproca entre los mismos hogares. Por otro lado, los hogares «receptores de ayuda» son aquellos que reciben ayuda, pero no la prestan. Los hogares «benefactores» serían aquellos que sí suministran ayuda, pero ellos no la reciben. En la cuarta categoría encontrados a los hogares que «ni dan ni reciben» ayuda.

Como muestra el gráfico 1, la pandemia reduce de manera reseñable las formas de ayuda mutua. Un 12,7% menos de hogares manifiestan desarrollar estas redes de apoyo, donde tanto reciben ayuda como la ofrecen en alguna ocasión. Ello implica que del 2018 al 2021 esta forma de ayuda pasa de ser parte de más de la mitad de la muestra (52,2%) a cuatro de cada diez familias (39,5%). También se incrementan ligeramente las familias que no dan ni reciben ayuda, una cuestión que puede estar relacionada con la disminución de la frecuencia y de calidad de las relaciones sociales identificado en otros puntos. Por el contrario, los hogares benefactores se incrementan ligeramente tras la pandemia (7,6%) pero se destaca que uno de cada cuatro hogares es receptor de ayuda (26,9%). Por tanto, la pandemia parece no haber implicado una reducción de las necesidades de ayuda, pero sí, en cierta manera, ha tenido un impacto en la disminución de aquellas formas de apoyo basadas en relaciones recíprocas, mientras que el aumento se constata en las fórmulas más unilaterales.

Por espacios de población (gráfico 2), los espacios de exclusión más severa se sitúan claramente en las posiciones más necesitadas de ayuda y con menor capacidad de

GRÁFICO 1. Proporción de hogares en relación con la ayuda que reciben y/u ofrecen (2018 y 2021) (%)

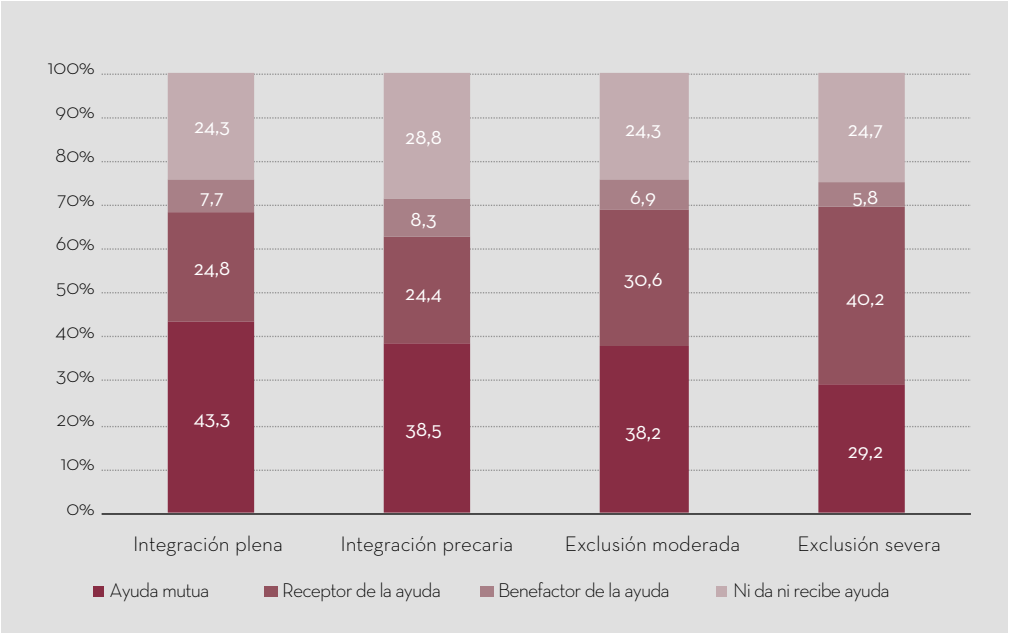


Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

ofrecerla. Solo el 29,2% de los hogares en exclusión severa participa en redes de apoyo y cuatro de cada diez (40,2%) son solo receptores de ayuda. Este volumen es también significativo en tres de cada diez hogares en exclusión moderada (30,6%). Por el contrario, el 43,3% de los plenamente integrados participan de formas de apoyo mutuo y el 7,7% son hogares benefactores. En cuanto a la integración precaria, resulta reseñable que el 28,8% no da ayuda ni la recibe y que el 8,3% son benefactores, lo que les sitúa dentro de los hogares que menos ayuda reciben.

La tabla 12 nos permite profundizar en los perfiles de los hogares y personas entrevistadas que han manifestado desarrollar estas formas de ayudas. En relación al sexo de las personas entrevistadas y representantes del hogar se observa que las mujeres están más presentes en las formas de ayuda mutua o en la recepción de ayuda, mientras que los hombres están más presentes en las formas benefactoras o que ni dan ni reciben ayuda. En cuanto a la edad parece que son los hogares más jóvenes los que se alejan de la media en las formas de ayuda mutua o en las de recepción de ayuda (42% y 32,5%, respectivamente), mientras que más de tres de cada diez hogares

GRÁFICO 2. Proporción de hogares en relación con la ayuda que reciben y/u ofrecen, por situación de integración-exclusión de los hogares (2021) (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

mayores de 65 años ni dan ni reciben ayuda (31,1%). Entre la edad más benefactora encontramos al grupo de 45 a 65 años (9,7%), dos puntos porcentuales por encima de la media (7,6%).

TABLA 12. Proporción de hogares en relación con la ayuda que reciben y/u ofrecen, por sexo, grupos de edad y espacio de exclusión (2021) (%)

		Ayuda mutua	Receptor	Benefactor	Ni da ni recibe
Sexo	Varón	37,1	25,9	8,4	28,5
	Mujer	41,1	27,6	7,0	24,3
Edad	Menos de 30 años	42,0	32,5	7,1	18,4
	De 30 a 45 años	40,6	27,4	5,7	26,0
	De 45 a 65 años	40,5	25,2	9,7	24,6
	Más de 65 años	36,0	25,9	7,0	31,1
Total		39,5	26,9	7,6	26,0

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

3. Evolución de las situaciones de conflicto y aislamiento

A lo largo del capítulo hemos observado que la pérdida de relaciones sociales, la reducción de su frecuencia o su deterioro es un aspecto a subrayar en esta pandemia. Ello, además, ha implicado cierto cambio en las formas de ayuda mutua, reduciendo aquellas de apoyo recíproco e incrementando las formas más unilaterales de apoyo.

El aislamiento social y el conflicto son dos de las ocho dimensiones que miden la exclusión social a partir de los 37 indicadores en este informe **(1)**. En 2021 el 6% de los hogares de la muestra se encuentra en una situación de conflicto social y el 6,2% en aislamiento. Ello implica un ligero incremento con respecto a los datos de 2018 (5,1% y 6% respectivamente).

Estos indicadores afectan en mayor medida a algunas tipologías de hogar, tal y cómo muestra la tabla anterior. En general se ha producido un incremento de los hogares en situación de conflicto, tanto en aquellos hogares sustentados por hombres como por mujeres (+3,1 y +3,2 puntos, respectivamente). No ocurre lo mismo con el aislamiento social, que se ha incrementado 1,1 puntos en los hogares encabezados por hombres, pero se ha reducido del 9,3% al 7,5% en los encabezados por mujeres.

Si atendemos a la edad de las personas sustentadoras de los hogares, se constata que los mayores niveles de conflicto se dan en los hogares más jóvenes, destacando que afecta al 11,8% de menores de 30 años. Por el contrario, el aislamiento afecta más conforme asciende la edad del hogar. En 2021 casi uno de cada diez hogares sustentados por mayores de 65 se encontraban en aislamiento. Sin embargo, no parece haber diferencias significativas con 2018, como cabía esperar tras la pandemia.

Sin embargo, sí parece ser un elemento de incidencia la presencia de menores de 18 años en los hogares, especialmente en esta pandemia, donde se han duplicado los hogares en conflicto con estas características (del 6,1% en 2018 al 12,2% en 2021). En el caso de los hogares en aislamiento, son los hogares con alguna persona mayor de 65 años los que muestran una mayor vulnerabilidad. Sin embargo, frente a lo que podría esperarse por las medidas de distancia implementadas en la pandemia, no se percibe un incremento de este indicador de exclusión en este colectivo.

(1) Estas dimensiones se construyen a partir de la síntesis de varios de los 37 indicadores que miden la exclusión social. Para el conflicto social (dimensión 7), indicadores 28 a 32. Para el aislamiento social (dimensión 8), indicadores 33 a 35.

TABLA 13. Evolución de las situaciones de conflicto y aislamiento social en función de las características del hogar (2018-2021) (%)

		2018		2021		2018-2021	
		Conflicto	Aislamiento	Conflicto	Aislamiento	Conflicto	Aislamiento
Sustentador/a principal	Varón	3,8	4,3	6,9	5,4	3,1	1,1
	Mujer	7,6	9,3	10,8	7,5	3,2	-1,8
Edad sustentador/a principal	Menos de 30 años	6,8	2,5	11,8	2,9	5,0	0,4
	30-44 años	5,6	2,2	9,8	4,2	4,2	2,0
	45-64 años	5,6	5,9	9,1	5,5	3,5	-0,4
	Más de 65 años	3,5	10,2	5,4	9,4	1,9	-0,8
En el hogar hay alguna persona	Mayor de 65 años	4,0	9,0	5,5	8,4	1,5	-0,6
	Menor de 18 años	6,2	0,5	12,2	0,7	6,0	0,2
	Joven, de 18-24 años	7,0	1,2	11,1	0,6	4,1	-0,6
Tamaño del hogar	Persona sola	5,6	21,6	5,9	25,2	0,3	3,6
	2-4 miembros	4,9	0,7	8,3	1,3	3,4	0,6
	5 y más miembros	5,0	0,3	14,9	0,7	9,9	0,4
Tipo núcleo	Mononuclear	4,9	0,7	8,6	0,9	3,7	0,2
	Polinuclear	6,7	0,7	13,8	0,0	7,1	-0,7
Tipo de barrio	Buenas condiciones	4,8	5,9	7,9	6,1	3,1	0,2
	Degradado o marginal	10,6	7,4	12,7	7,4	2,1	0,0
Situación exclusión del hogar	Integración plena	0	0	0	0	0	0
	Integración precaria	7,8	14,1	10,5	12,8	2,7	-1,3
	Exclusión moderada	11,6	6,9	18	6,3	6,4	-0,6
	Exclusión severa	19,3	6,3	24	7,6	4,7	1,3
Total		5,1	6,0	8,3	6,2	3,2	0,2

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021 y 2021.

En relación al tamaño de hogar, la tabla observa que el incremento del número de miembros incrementa el riesgo de vivir situaciones de conflicto. De hecho, la incidencia se multiplica por tres en el caso de los hogares con cinco o más miembros frente a los unipersonales (14,9% frente al 5,9% en 2021). Esta incidencia en las familias numerosas se ha incrementado en 9,9 puntos porcentuales entre 2018 y 2021, lo que constata que las medidas de confinamiento sí han tenido un impacto en el conflicto vivido por las familias, una incidencia mayor conforme más miembros tiene el hogar. Esta misma tendencia en materia de conflicto se observa cuando en un mismo hogar conviven distintos núcleos, pues son los hogares polinucleares los que manifiestan mayores niveles de conflicto. Este incremento se ha multiplicado por dos en el marco de la pandemia pasando del 6,7% en 2018 al 13,8% en 2021.

Por el contrario, lógicamente, son los hogares de una persona los que más riesgo al aislamiento muestran. De hecho, en 2021, uno de cada cuatro hogares unipersonales se encuentra en aislamiento social (25,2%). Este dato se ha incrementado en 3,8 puntos porcentuales desde 2018.

También es reseñable identificar cómo los entornos degradados tienen mayores niveles de conflicto y aislamiento, si bien en comparación con los hogares en buenas condiciones lo que destaca son los altos niveles de conflicto. Ya en 2018, uno de cada diez hogares de entornos degradados vivía en conflicto. En 2021 este valor se ha incrementado hasta el 12,7%. Aunque cabe subrayar que la pandemia ha reducido, en este indicador, las diferencias entre ambos entornos. Ello implica que también la COVID-19 ha tenido un impacto mayor que otras crisis en la conflictividad de los hogares que viven en buenos entornos.

Si atendemos estos indicadores por espacios de exclusión se observa que son los hogares excluidos los mayormente expuestos a situaciones de conflicto. Esta situación se ha incrementado por la pandemia. En 2021, casi uno de cada cuatro hogares en exclusión severa (24%) vive en situaciones de conflicto, un dato que afecta al 18% de la exclusión moderada. Por el contrario, resalta cómo el indicador de aislamiento ha afectado en mayor medida a los hogares en integración precaria, aunque ello no parece estar vinculado a la pandemia, pues ya el 2018 era del 14,1%. Lejos de lo que se podría esperar por la pandemia, si bien el indicador de conflicto aparece claramente incrementado, el de aislamiento no es tan significativo. Tan solo muestra un ligero incremento para los hogares en exclusión severa (+1,3 puntos).

4. Conclusiones

No cabe duda de que la pandemia ha generado un escenario sin precedentes para la inmensa mayoría de la población. Los espacios donde habitualmente suceden las interacciones sociales con las personas más allegadas se han visto limitados o clausurados. Al mismo tiempo, se ha multiplicado el tiempo de convivencia dentro de los domicilios. Aunque las medidas de distancia social para prevenir el contagio se han ido aliviando progresivamente, su prolongado mantenimiento en el tiempo ha generado muchos interrogantes sobre cómo han podido incidir en las relaciones sociales de la sociedad española, y sobre qué posibles consecuencias negativas puede haber acarreado. Los resultados de la Encuesta EINSFOESSA 2021 nos han permitido dar algunas claves a este respecto y comprobar que, en efecto, la pandemia ha dejado una notable huella en la vida relacional. Esta lectura es, sin duda, ambivalente. Por un lado, resulta positiva, puesto que pone de manifiesto que la mayoría de la población ha interiorizado la necesidad de reducir y limitar los contactos sociales como medida preventiva frente al contagio. Sin embargo, esto ha ocasionado, en paralelo, un generalizado distanciamiento y debilitamiento de las relaciones sociales, la disminución de la ayuda mutua, y el aumento de las situaciones de conflicto social. Si bien el análisis de algunos indicadores nos ha permitido ver que el impacto en las relaciones sociales también fue una constante en la crisis anterior, los datos entre 2018 y 2021 alertan de un impacto más intenso que consolida algunos procesos de ruptura relacional que nunca lograron recuperar los niveles previos a la crisis de económica del 2012.

Así, en primer lugar, se ha comprobado que el periodo de pandemia ha traído consigo un distanciamiento generalizado de las relaciones sociales, ya que se ha reducido la frecuencia de contacto social prácticamente en todos los ámbitos en los que este se produce habitualmente (redes familiares, vecinales, laborales y de amistad). La reducción de la frecuencia de las relaciones ha sido especialmente significativa en el caso de familiares no convivientes y de las amistades. También se ha podido constatar que ha aumentado considerablemente la población que no señala tener contacto diario o varias veces por semana con alguna persona fuera de su hogar. Esta tendencia se viene observando en la sociedad española desde hace más de una década, pero sin duda se ha visto acelerada por la pandemia. En la actualidad, un 15,5% de la población experimenta esta situación, un dato que se ha multiplicado por tres desde el año 2009. Existe además un claro gradiente por el cual alcanza con más frecuencia a aquellas personas que viven en hogares con más dificultades, hasta tal punto que cerca de una cuarta parte de las personas en hogares en situación de exclusión severa no tienen contacto fuera de su hogar de manera frecuente (24,8%).

En segundo lugar, se ha mostrado como en el periodo pandémico han sido más frecuentes las situaciones en las que las relaciones sociales se han debilitado, por encima de aquellas en las que se han fortalecido. Esta pérdida de calidad se resalta, especialmente, en el ámbito de las relaciones de amistad; así lo manifiesta el 22,5% de la población. Es igualmente destacable que, al contrario de lo que quizá cabría esperar, las relaciones vecinales han tendido a mantenerse por igual, cuando no a empeorar. Si bien estas redes adquirieron una rápida importancia durante las etapas más duras del confinamiento, también parece que posteriormente se habría experimentado un rápido debilitamiento de las mismas. En este mismo sentido, cerca de un 18,5% de la población señala que no tiene relaciones buenas o muy buenas con alguna persona fuera del hogar, observándose claras diferencias en términos de sexo y situación del hogar. Son sobre todo los hombres (22,3%) frente a las mujeres (15,9%), quienes no disponen de este tipo de relaciones, y esta situación es más frecuente en los hogares en situación de exclusión social, sea moderada (22,1%) o severa (24,7%).

En materia de ayuda prestada, la pandemia parece haber consolidado una ligera tendencia ya observada en crisis anteriores. Según los datos del 2021, el 34% de hogares entrevistados no reciben ayuda en momentos de necesidad. Esta tendencia también se observa en la reducción de la ayuda prestada, que ha descendido en 11,2 puntos porcentuales con respecto a 2018. Al igual que en anteriores informes, se han analizado las formas de relación recíproca o mutua. En este campo, la pandemia también reduce en 12,7 puntos porcentuales los hogares que reciben ayuda, pero también la prestan en situación de necesidad y uno de cada cuatro hogares (26,9%) es solo receptor de ayuda. Igualmente, aumentan las familias que no dan ni reciben ayuda, mientras que crecen los hogares benefactores. En este sentido, la pandemia parece haber contribuido a disminuir aquellas formas de apoyo basadas en relaciones recíprocas, mientras que ha aumentado las fórmulas de ayuda más unilaterales.

Por último, la COVID-19 parece haber implicado un significativo incremento de los hogares en conflicto social y aislamiento con respecto al año 2018. En relación al conflicto, se constata un mayor impacto en los hogares de menor edad, en aquellos donde hay menores de 18 años, en los más numerosos o polinucleares. Por espacios de exclusión también esta realidad se ceba más en los hogares en exclusión severa, donde uno de cada cuatro hogares vive en situaciones de conflicto. Por el contrario, son los hogares de más edad y los unipersonales los que más riesgo parecen tener al aislamiento.

Por todo ello, la pandemia deja huella no solo en el ámbito relacional de la sociedad española, sino que constata distintas formas de relación en materia de ayuda prestada

y recibida, así como, en materia de conflicto o aislamiento. En estos momentos, donde las medidas parecen relajarse, cabe hacerse la pregunta de si recuperaremos las dinámicas relacionales prepandémicas o, por el contrario, esta experiencia cambiará nuestras formas de relación.

El análisis de la frecuencia relacional en los años 2009 y 2013 evidencia que la ruptura relacional es desde hace más de una década una tendencia que parece consolidarse, aún de manera más intensa, en esta nueva crisis. Resulta, por tanto, inevitable plantear los riesgos que ello implica en nuestra sociedad. Este riesgo, además, no parece repartirse de manera equitativa, pues son los hogares más vulnerables los que lo están viviendo de manera más intensa. En este sentido, el contexto pone de manifiesto la importancia de prevenir la pérdida relacional y promover espacios de reconstrucción de relaciones sociales, con una especial mirada a los colectivos más excluidos. Tanto desde la iniciativa social como desde las propias políticas y servicios sociales públicos esta debe ser una línea de acción prioritaria, pues el aislamiento y el conflicto social implican fuertes riesgos a las familias más excluidas, especialmente, si en ellas se cuenta con personas menores a cargo. Por tanto, no es solo una cuestión de buena salud relacional, sino de prevención de los procesos de exclusión social y garantía infantil que requiere incorporar la dimensión relacional como un elemento de prevención e intervención social clave en las políticas públicas.

5. Referencias bibliográficas

Armitage, R.; Nellums, L.B. (2020): «COVID-19 and the consequences of isolating the elderly». *Lancet Public Health*., 5, pp. e256. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30061-X.

BLANCO, A. *et al.* (2018): *Informe social de España 2018*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas. Disponible en: https://blogs.comillas.edu/informeespana/wp-content/uploads/sites/93/2019/05/Informe-Espa%C3%B1a-2018-completo.pdf.

BALLUERKA, N. *et al.* (2020): *Las consecuencias psicológicas de la Covid-19*. Universidad del País Vasco. Disponible en: https://www.ehu.eus/documents/10136/14449156/Consecuencias+psicol%C3%B3gicas+COVID-19+PR3+DIG.pdf/90d9172a-49cf-dee4-e693-d3a79fcbc9f8.

Fontana, L. (2020): «Pandemia y rearticulación de las relaciones sociales». *Perifèria, revista de recerca i formació en antropologia*, 25(2), 101-114, https://doi.org/10.5565/rev/periferia.770

Pinazo-Hernandis, S. (2020): «Impacto psicosocial de la COVID-19 en las personas mayores: problemas y retos». *Revista Española de Gerontología y Geriatría,* 55(5):249–252. DOI: doi.org/10.1016/j.regg.2020.05.006

Suárez Alonso, AG. «La salud mental en tiempos de la COVID-19». *Rev Esp Salud Pública*. 2020; 94: 9.

Venegas Tresierra, CE., Leyva Pozo, AC. (2020): «La fatiga y la carga mental en los teletrabajadores: a propósito del distanciamiento social». *Rev Esp Salud Pública*; 94: 9.

Vidal, F. y Halty, A. (2020): «La soledad del siglo xxi». En Agustín Blanco et al. (coord.). *Informe social de España 2020*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas. Disponible en: https://blogs.comillas.edu/informeespana/wp-content/uploads/sites/93/2020/10/Informe-Espana-2020-1.pdf

WANG, H. *et al*. (2020): Dementia care during COVID-19. *Lancet*., 395, pp. 1190-1191. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30755-8

Capítulo 21

Desigualdades de género en el empleo y el cuidado de la infancia en tiempos de pandemia

M.ª José González; Irene Lapuerta

1. Introducción

La pandemia de la COVID-19 ha alterado la organización de nuestra vida cotidiana, más si cabe cuando hay menores de edad en el hogar. El cierre temporal de los centros escolares y su posterior reapertura con horarios modificados y actividades extraescolares limitadas —cuando no suprimidas—, así como las estrictas medidas de distanciamiento social impuestas para contener la expansión de la COVID-19 en España, han tenido como consecuencia una reorganización de los cuidados y las tareas domésticas en el seno de las familias. Un trabajo invisible y escasamente reconocido que, hasta ese momento, se caracterizaba por un reparto asimétrico entre los sexos (Domínguez 2015) y una escasa implicación del Estado y las empresas en la articulación de medidas que facilitasen la crianza y la conciliación corresponsable (León y Salido 2013).

Con este contexto como trasfondo, este capítulo tiene por objetivo analizar cómo las familias con menores a cargo en España han afrontado su atención y cuidado en el marco de la actual crisis sanitaria, así como sus consecuencias en las desigualdades de género, tanto en el trabajo remunerado como el no remunerado. Las primeras evidencias empíricas disponibles apuntan que la pandemia ha profundizado las desigualdades sociales existentes entre los hogares, pero también dentro de ellos (Yavorsky *et al.* 2021). De hecho, los estudios coinciden en señalar que los costes de estos reajustes familiares han sido asumidos mayoritariamente por las mujeres, especialmente en el ámbito del trabajo remunerado. Ellas presentan una mayor probabilidad de haber perdido el empleo de forma temporal o definitiva o de trabajar menos horas que antes de la pandemia (Collins *et al.* 2021, Hipp y Bünning, 2021).

Sin embargo, pese a que todas las investigaciones muestran un aumento de los tiempos de dedicación al trabajo no remunerado en el contexto de la pandemia y que ellas con-

tinúan realizando la mayor parte de estas tareas, no está del todo claro que la brecha de género se haya ensanchado, todavía más y con carácter generalizado, en todos los países. De hecho, algunos estudios confirman la ampliación de esta brecha (Andrew 2020, Hjálmsdóttir y Bjarnadóttit 2021, Shafer *et al.* 2020), mientras que otros apuntan a su reducción, debido a que el aumento de la carga de tareas domésticas y de cuidados se habría visto compensado por una mayor implicación paterna (Craig y Churchill 2021, Yavorsky *et al.* 2020).

Para el caso de España, Farré *et al.* (2020) revelan que las mujeres tienen una probabilidad ligeramente mayor que los hombres de haber perdido temporalmente el empleo durante la primera ola de la pandemia y que, en caso de haberlo mantenido, es más habitual que trabajen a distancia. En una investigación posterior constatan, además, que la brecha de género en el número de horas de dedicación al empleo ha aumentado en seis horas en las familias en las que el cuidado de los menores de edad era mayoritariamente asumido por las mujeres antes de la pandemia, mientras que se ha reducido en una hora en las que se repartía de forma más igualitaria (Farré y González, 2021). En relación con el trabajo no remunerado señalan que, pese a que los hombres han aumentado su participación en este nuevo contexto, no lo han hecho en la misma medida que las mujeres (Farré y González, 2021). Por lo tanto, la brecha en los tiempos de dedicación a las tareas domésticas y de cuidado se habría acentuado todavía más respecto a un escenario prepandémico ya, de por sí, especialmente desequilibrado.

Este capítulo pretende contribuir a este debate sobre las consecuencias de la crisis sanitaria de la COVID-19 en las desigualdades de género y, en particular, en las pautas de cuidados de la infancia en España, utilizando los microdatos de la Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales de 2021 (EINSFOESSA) y los ficheros trimestrales de la Encuesta de Población Activa (EPA) del periodo 2005-2021. Para ello, en el segundo apartado se comparan los efectos de la maternidad y la paternidad en el empleo durante las dos últimas crisis: la financiera del año 2008 y la sanitaria del 2020. En el tercer apartado se analiza cómo los hogares han reorganizado los cuidados de las criaturas en el contexto de la pandemia. En el cuarto se presentan los resultados de un análisis multivariable para dilucidar el impacto del género y la presencia de hijos e hijas en el hogar en la situación laboral de los progenitores. Por último, el capítulo cierra con unas breves conclusiones que reflexionan sobre la eficacia de las medidas articuladas por el Gobierno para resolver la crisis de cuidados generada por la COVID-19.

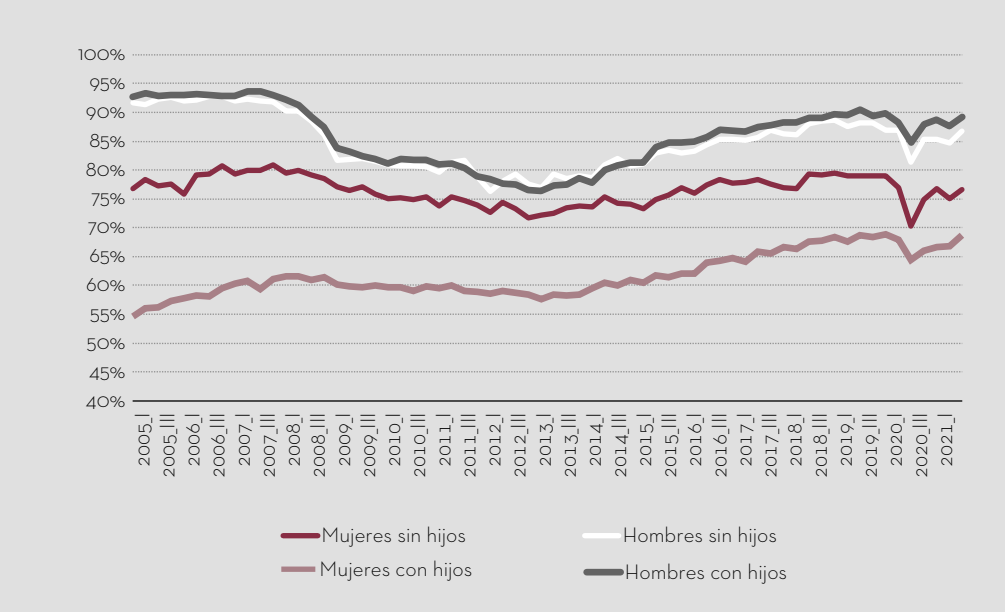
2. Desigualdades de género y crianza en España en tiempos de crisis

En este apartado analizamos el efecto de la maternidad y la paternidad en el empleo entre los años 2005 y 2021. Este período es especialmente interesante ya que permite identificar el impacto de las dos últimas grandes crisis económicas en el empleo y las desigualdades de género: la crisis financiera del año 2008 y la crisis social y económica originada por la pandemia de la COVID-19. En el gráfico 1 se muestran las tasas de empleo de hombres y mujeres de 25 a 45 años, una etapa crítica en el proceso de formación familiar en la que aumentan las brechas de género en el reparto del trabajo remunerado y el no remunerado del hogar (González y Jurado-Guerrero, 2015). Las tasas se han desagregado en dos grandes grupos según tengan o no hijos en el hogar, independientemente de la edad de los mismos.

El gráfico 1 refleja tres tendencias fundamentales. En primer lugar, el aumento significativo y sostenido en el tiempo de la ocupación de las mujeres con hijos. En el primer trimestre del año 2005 el 55% de las mujeres con hijos estaban ocupadas, mientras que en el segundo trimestre del año 2021 las tasas de ocupación eran del 69%, un aumento de 14 puntos porcentuales en los últimos 16 años. En segundo lugar, la reducción significativa de la brecha ocupacional entre mujeres con y sin hijos y, por consiguiente, de la «penalización laboral por maternidad». La diferencia entre madres y no madres era de 22 puntos porcentuales en el año 2005 y de tan solo ocho puntos porcentuales en el año 2021. En tercer lugar, no existen prácticamente diferencias entre las tasas de empleo de los hombres con y sin hijos y, por consiguiente, se puede concluir que la paternidad no penaliza la inserción laboral de los hombres. Evidentemente, esto es posible porque las mujeres asumen gran parte del cuidado no remunerado del hogar (Domínguez-Folgueras, 2015). La división tradicional de los roles de género en los cuidados y responsabilidades familiares castiga fundamentalmente el empleo de las mujeres y facilita las carreras laborales de los hombres (De Quinto *et al.*, 2021).

Las diferencias en las pautas de empleo de hombres y mujeres, así como el reparto desigual de las responsabilidades domésticas y de cuidados, hacen que las crisis económicas tengan también un impacto desigual por razón de género. El impacto se puede agravar si, como sostienen varias autoras, de las crisis económicas se sale con retrocesos significativos en los avances en igualdad conseguidos en épocas de bonanza (Gálvez,2013, Gálvez y Rodríguez, 2011, Paleo y Alonso, 2015). La Gran Recesión del 2008 fue una crisis económica vinculada, en un primer momento, al mercado inmobiliario y causó una mayor destrucción de puestos de trabajo entre la población masculina. Tal y

GRÁFICO 1. Tasas de empleo de mujeres y hombres (25 a 45 años) que viven en pareja con y sin hijos: España (2005-2021)



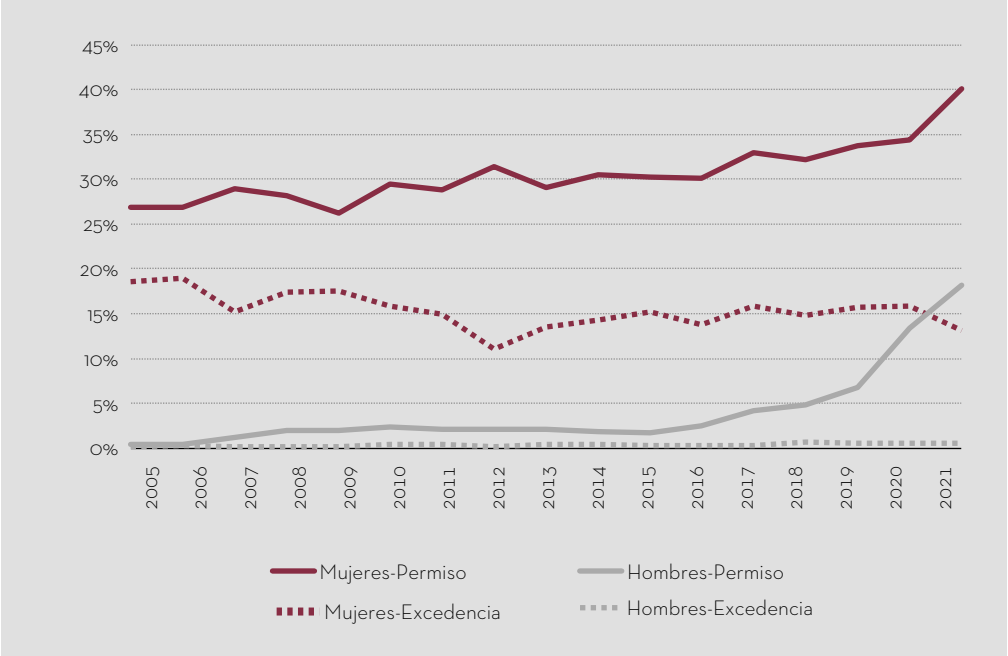
Nota: las tasas de empleo se han calculado como la relación entre la población ocupada y la población en edad de trabajar en el grupo de edad seleccionado. Los últimos datos disponibles corresponden al segundo trimestre de 2021.

Fuente: EPA trimestral, datos ponderados

como puede observarse en el gráfico 1, las tasas de empleo masculinas se desploman en el año 2009 y no alcanzan niveles previos a la crisis hasta finales del 2018. Esta crisis supuso para las mujeres un freno a las pautas de crecimiento del empleo y un estancamiento que se prolongó durante muchos años, a excepción del empleo de las mujeres con hijos que recuperó la pauta de crecimiento desde el año 2014. Así, a pesar de las políticas de austeridad y los recortes en ámbitos relevantes de las políticas de igualdad que siguieron a la crisis del 2008 (León y Pavolini, 2014), el empleo femenino se ha mantenido, ya sea por necesidad económica o por un aumento de las aspiraciones de auto-realización e independencia, aunque siempre en niveles por debajo de los hombres.

A diferencia de la gran crisis financiera de 2008, la reciente crisis de la COVID-19 golpea por igual a hombres como mujeres en términos de empleo y ambos recuperan los niveles de empleo previos a la pandemia hacia finales de 2020, aunque la recuperación se produce de manera más tardía entre las mujeres con hijos. De hecho, como veremos en el siguiente apartado, las madres son las que más han sufrido para mantenerse en el mercado de trabajo durante la pandemia.

GRÁFICO 2. Proporción de madres y padres ocupados (25 a 45 años) con hijos menores de un año que disfrutan de un permiso por nacimiento o una excedencia por cuidado de hijos/as: España (2005-2021)



Nota: el indicador se ha calculado como la relación entre persona ocupadas ausente de su puesto de trabajo debido a un permiso/excedencia y las personas ocupadas con un hijo menor de 1 año. El indicador para el año 2021 se ha calculado con los datos de los dos primeros trimestres del año 2021.

Fuente: EPA trimestral, datos ponderados

La progresiva reducción de la brecha de género en el empleo de las últimas décadas también se refleja en un cambio en el rol de los hombres como cuidadores, al menos durante el primer año de vida de sus hijos e hijas. Tal y como ilustra el gráfico 2, los hombres utilizan licencias de cuidado cuando estas no perjudican sus ingresos. Esto explicaría que los hombres no usen prácticamente la excedencia no remunerada por cuidado de hijos, cosa que sí hacen las mujeres en mayor medida. Sin embargo, sí hacen un mayor uso de los permisos parentales retribuidos disponibles desde el 2017 y especialmente desde el 2019. La mayor popularidad de los permisos parentales coincide con varias reformas del sistema de licencias que implicaron ampliación gradual del permiso de paternidad. En el 2017 este permiso pasó de 15 a 28 días y en el 2019 de 5 a 8 semanas (retribuido al 100%). Aunque la fecha más destacable es el 1 de enero del 2021, momento en el cual se equiparan los permisos de maternidad y paternidad con una duración de 16 semanas —igualmente remuneradas al 100%— y España pasa a ser

uno de los países con el permiso de paternidad más generoso del mundo (Koslowski *et al.*, 2021).

En definitiva, la reducción de la brecha de género en la tasa de empleo y el aumento de la implicación de los padres en el cuidado invitan al optimismo. Sin embargo, tal y como se verá en el próximo apartado, un análisis más detallado del impacto del confinamiento y la pandemia nos muestra la enorme dificultad de las madres para conciliar el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado del hogar cuando caen los pilares básicos del sistema educativo y de cuidados de la infancia.

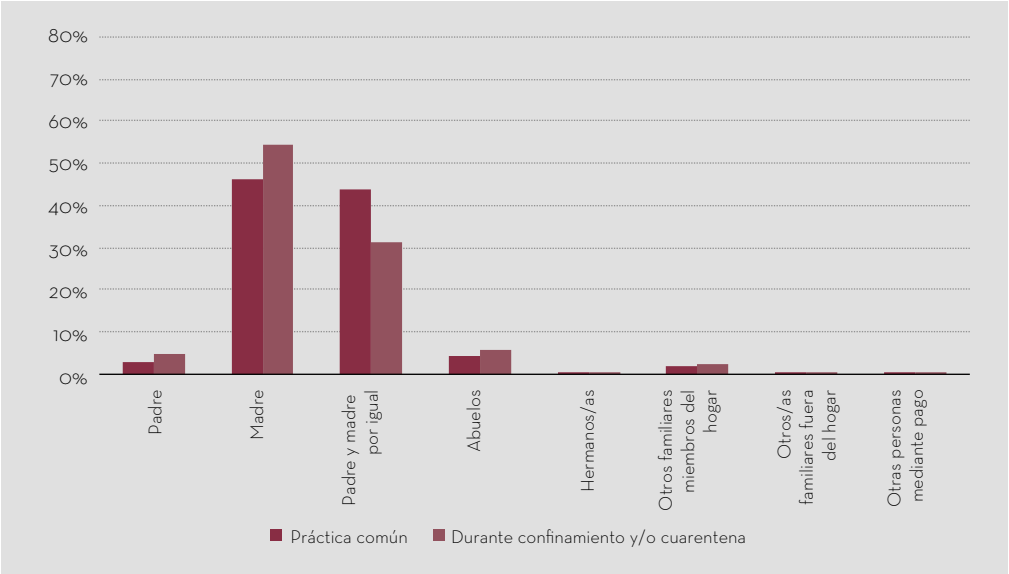
3. La organización del cuidado de la infancia en los hogares de España en el contexto de la pandemia de la COVID-19

Las medidas sanitarias adoptadas para contener la pandemia han supuesto la reorganización de la vida cotidiana, dificultando las tareas de cuidado y la conciliación de la vida laboral, familiar y personal, especialmente en las familias con menores a su cargo. En este apartado analizamos las consecuencias de este nuevo escenario en la organización de los cuidados de los hogares de España, así como sus repercusiones sobre las desigualdades de género.

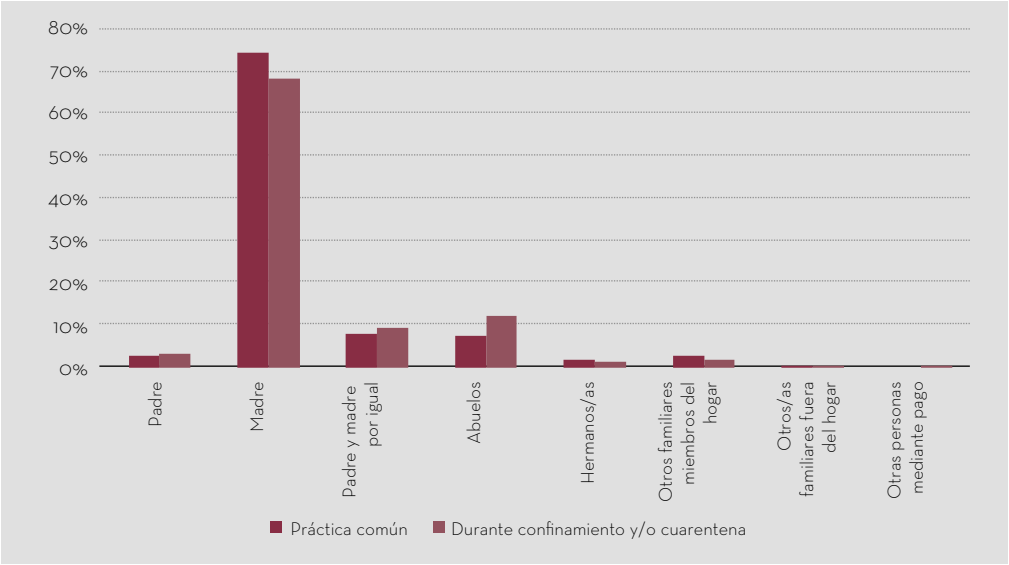
El gráfico 3 utiliza como indicador la figura de referencia que ejerce los cuidados, tanto de manera habitual como en los momentos de confinamiento y cuarentenas derivados de la COVID-19, en función de la estructura del hogar. En el caso de los hogares biparentales con menores de seis años se observa que la pandemia ha producido una tradicionalización en el reparto de los cuidados. De hecho, las madres han aumentado todavía más su protagonismo en este periodo, siendo las cuidadoras principales en el 55% de estos hogares durante el confinamiento y las cuarentenas; un aumento de ocho puntos porcentuales respecto a la situación habitual. De forma paralela al aumento de este porcentaje, se ha producido una reducción de los hogares en los que padres y madres participan por igual en el cuidado que pasan del 44% al 33%. Los hogares biparentales en los que el padre es la figura principal proveedora de cuidados en las situaciones de confinamiento y cuarentena apenas aumentan dos puntos porcentuales, representando el 5% del total. Una cifra muy lejana del 55% hogares en los que esta figura es asumida en estas nuevas circunstancias por la madre, del 31% de hogares corresponsables y que se sitúa incluso por debajo de aquellos hogares en los que esta responsabilidad es asumida por los abuelos, que representan el 6%.

GRÁFICO 3. ¿Quién cuida de los menores de seis años de manera habitual y en los momentos de confinamiento y/o cuarentena? Hogares bi-parentales y mono-parentales (grupo de edad 16-64 años) con niños menores de seis años: España (2021)

a. Hogares biparentales



b. Hogares monoparentales

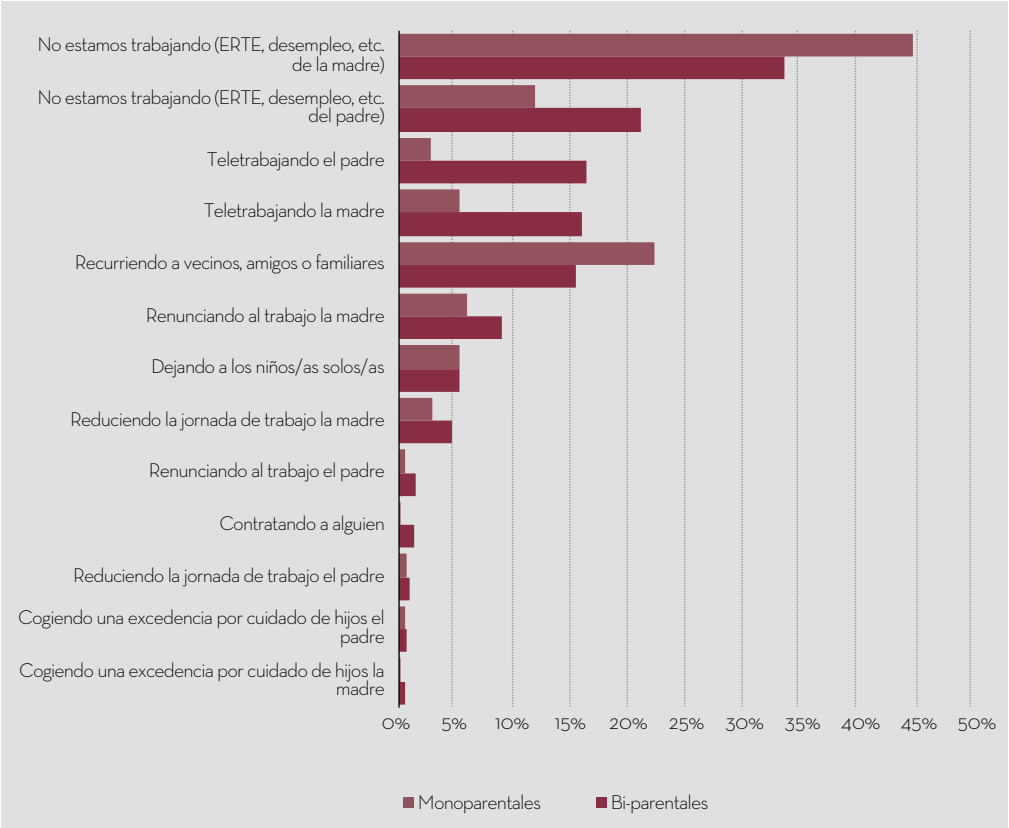


Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021. Datos ponderados

En el caso de los hogares monoparentales con menores de seis años destaca la abrumadora presencia de la madre como cuidadora principal, en consonancia con la tasa de mujeres al frente de este tipo de hogares, aunque su protagonismo se ha visto ligeramente reducido a la par que ha aumentado el de los abuelos como figura de referencia. En concreto, las madres son las responsables principales del cuidado en el 69% de estos hogares en el contexto de la crisis sanitaria de la COVID-19 —seis puntos porcentuales menos que de manera habitual—, mientras que los abuelos lo son en el 12% de ellos —cinco puntos porcentuales más—. En cambio, el porcentaje de hogares monoparentales en los que el cuidado es asumido por igual por padres y madres o solo por el padre en las situaciones de confinamiento y cuarentena apenas experimenta variación (inferior a un punto porcentual). Ambas situaciones representan el 9% y el 3%, respectivamente. Estos datos constatan, en consecuencia, la sobrecarga de cuidados asumida por las madres que encabezan una familia monoparental. Ante el cierre temporal de los centros escolares y su posterior reapertura con horarios modificados y servicios de cuidado limitados, han necesitado recurrir en mayor medida a los abuelos, pese a las medidas de distanciamiento social y las advertencias para proteger la salud de la población de más edad.

El gráfico 4 complementa esta descripción, mostrando cómo ambos tipos de hogares (monoparentales y biparentales) han solucionado el cuidado de los menores de 15 años en el escenario generado por la COVID-19. Cuatro claves fundamentales se desprenden del mismo. La primera de ellas es la escasa repercusión de una de las medidas estrella articuladas por el Gobierno para hacer frente a la crisis de cuidados producida por la COVID-19. En este contexto, el Gobierno aprobó el Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19. Entre ellas incluía la puesta en marcha del Plan MeCuida, prorrogado de forma sucesiva y con vigencia hasta el 28 de febrero de 2022. Dicho plan contempla, junto a la posibilidad de adaptar la jornada y modificar las condiciones de trabajo para garantizar el ejercicio efectivo del cuidado, el derecho a reducir la jornada laboral hasta el 100%. Su regulación refuerza la potestad de la persona trabajadora para concretar el horario laboral y limita enormemente la posibilidad de que la empresa emita una respuesta negativa que condicione su disfrute. La reducción de jornada implica la reducción proporcional del salario, pero se mantienen las garantías asociadas a su uso, reduciéndose el periodo de preaviso de 15 días a 24 horas. Sin embargo, tal y como ilustra el gráfico, el alcance de esta medida ha sido muy limitado entre las mujeres y prácticamente nulo entre los hombres. Menos del 5% de las madres en los hogares biparentales han reducido su jornada para atender a los menores, mientras que en los monoparentales este porcentaje se reduce al 3%. En el caso de los hombres no superan el 1%. La excedencia por cuidado de hijos y la contratación

GRÁFICO 4. Cómo han resuelto los hogares el cuidado de los menores de 15 años en los momentos de confinamiento y/o cuarentena por COVID-19, según tipo de hogar: España (2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021. Datos ponderados

de una persona cuidadora constituyen, al igual que la reducción de jornada, alternativas muy residuales. Los datos confirman, por lo tanto, la baja eficacia de los permisos no retribuidos para solventar este tipo de situaciones coyunturales, que se suma a la evidencia disponible sobre los sesgos de género y clase social que caracterizan su uso (Lapuerta *et al.*, 2011).

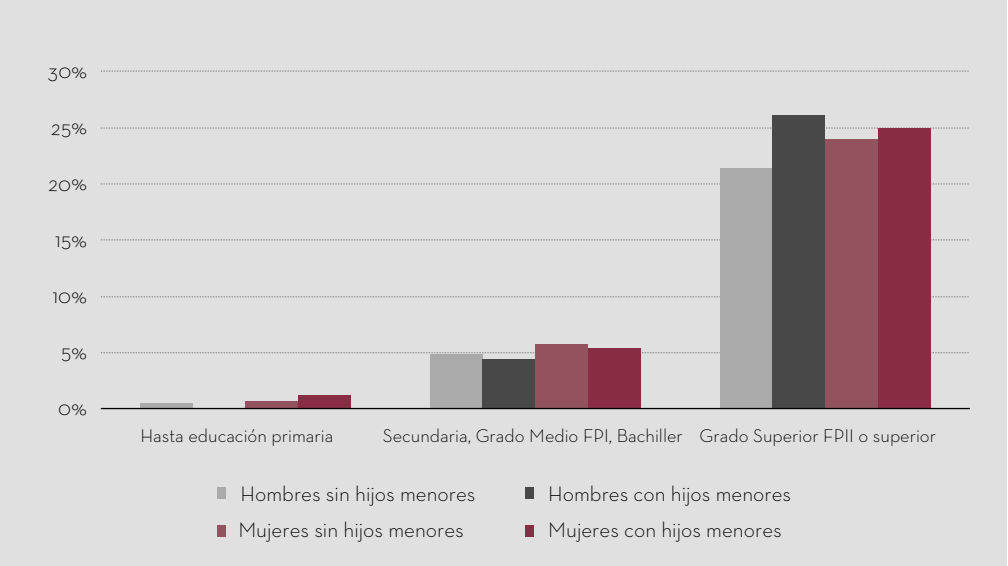
La segunda clave es que los cuidados se han solucionado a través de mecanismos informales en una gran parte de los hogares españoles, suponiendo —en la línea de lo explicado con anterioridad— un esfuerzo especialmente pronunciado de las mujeres y, en ocasiones, con consecuencias claramente negativas para ellas. De hecho, la falta de empleo de la madre, ya sea de forma temporal o permanente, ha sido la

vía para resolver los cuidados en uno de cada tres hogares biparentales, seguida a distancia de la inactividad o desempleo del padre, en uno de cada cinco. Del mismo modo, el uso de las redes de apoyo (familiares, amigos o vecinos) constituye el quinto arreglo en orden de importancia, próximo al porcentaje de hogares que han resuelto los cuidados a través del teletrabajo del padre o de la madre, cercano en todos los casos al 16%. Mención específica requiere el porcentaje de hogares biparentales en las que la madre ha renunciado al empleo, situado en el 9%, ocho puntos porcentuales más que los padres que se han visto en la misma tesitura. Igualmente, un 5% de los hogares indican haber tenido que dejar solos a las niñas y los niños durante el confinamiento y las cuarentenas.

La tercera clave que se desprende del gráfico es la enorme vulnerabilidad de los hogares monoparentales. Para ellos, las tendencias anteriormente señaladas se acentúan: no solo recurren en mayor medida a arreglos informales para resolver los cuidados, sino que la brecha de género es todavía más pronunciada. En concreto, el 45% de los hogares declaran haber podido atender a los menores gracias a la situación de inactividad o el desempleo de la madre, una cifra 33 puntos porcentuales superior a la de sus homólogos masculinos. Estos datos, sumados al menor acceso al teletrabajo de las madres solas y su mayor dependencia de las redes informales de cuidado, pone de manifiesto la fragilidad y las enormes dificultades que atraviesan las familias monoparentales encabezadas por mujeres para conciliar empleo y familia, acentuadas todavía más en el actual contexto de crisis sanitaria (FAMS 2021).

Por último, cabe señalar que el Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19, además del Plan MeCuida anteriormente mencionado, estableció la obligación de las empresas de reorganizar su actividad, cuando fuese posible y mientras se mantuviese la situación de emergencia sanitaria, mediante el trabajo a distancia. De este modo, el teletrabajo pasó de ser una opción muy limitada en alcance en España a un recurso prioritario para mantener la actividad laboral. En el año 2019, el porcentaje de adultos viviendo en pareja y con hijos que indicaban trabajar en casa normalmente (o más de la mitad de los días) se situaba en el 9,3%, lejos del 17,3% de la media de la UE-28. No obstante, este porcentaje era superior al de la media del conjunto de ocupados, situada en el 4,8%. En el caso de los adultos solos con hijos este porcentaje era del 8,5% en España, frente al 16,4% de la UE-28 (INE 2020). En el contexto de la pandemia, tal y como refleja el gráfico 4 y aunque los datos no son directamente comparables, el trabajo a distancia ha sido el tercer mecanismo en importancia para afrontar los cuidados en los hogares biparentales durante el confinamiento y las cuarentenas, sin apreciarse diferencias reseñables entre las madres y los

GRÁFICO 5. Porcentaje de personas (16-64 años) en pareja o únicas sustentadoras que han teletrabajado durante el año 2020 según sexo, nivel educativo y presencia de hijos de hasta 13 años: España (2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021. Datos ponderados

padres, alcanzando en ambos casos el 16%. No obstante, solo un 5% de las madres solas y un 3% de sus homólogos varones señalan el teletrabajo como el mecanismo utilizado para afrontar los cuidados.

El gráfico 5 complementa esta información sobre el perfil de las personas que han teletrabajado, evidenciando su mayor incidencia entre las y los ocupados de mayor nivel educativo. En concreto, más del 20% de las personas ocupadas con grado superior de FPII o educación universitaria han teletrabajado durante el año 2020 en España, frente a los porcentajes cercanos al 5% para aquellas con educación secundaria o grado medio de FP y del 1% o inferiores para las y los trabajadores con educación primaria o inferior. No se aprecian diferencias especialmente destacables en función del sexo, aunque entre los ocupados sin hijos de mayor nivel educativo los hombres presentan un porcentaje ligeramente inferior al de las mujeres (21,4% y 24%, respectivamente). La brecha más pronunciada se da entre los hombres en función de sus responsabilidades familiares, presentando los padres porcentajes similares de teletrabajo al de las madres. Por lo tanto, los descriptivos parecen apuntar que cuando hay menores de edad en el hogar los padres con nivel de estudios superior teletrabajan más.

4. Los efectos del sexo y la presencia de hijos en el hogar en los cambios laborales producidos por la pandemia de la COVID-19

La tabla 1 permite matizar algunas de las relaciones observadas a nivel descriptivo en los apartados anteriores a través de cuatro modelos de regresión logística. En estos modelos examinamos el efecto de nuestras variables independientes clave —sexo y presencia de hijos en el hogar— en la probabilidad de haber sido afectado en algún momento del año 2020 por: (1) un expediente de regulación temporal de empleo (ERTE); (2) un expediente de regulación de empleo (ERE) o despido; (3) teletrabajo; y/o (4) una reducción de jornada laboral. Los modelos introducen como variables de control: la edad; la edad al cuadrado, el nivel educativo; la presencia de algún miembro extranjero en el hogar; y si se trata de un hogar integrado o vulnerable. La submuestra utilizada para el cálculo de los modelos está compuesta por sustentadores principales y cónyuges o parejas entre 16 y 64 años que trabajaron durante el año 2020. Por lo tanto, una misma persona trabajadora puede haberse encontrado en más de una de estas circunstancias laborales a lo largo del año.

La tabla 1 muestra que las mujeres tienen una mayor probabilidad relativa que los hombres de haber perdido el empleo de forma definitiva en el año 2020 a través de un ERE o un despido. Este resultado coincide con los hallazgos de investigaciones previas desarrolladas tanto a nivel internacional (Collins *et al.*, 2021, Hipp y Bünning 2021) como para el caso de España (Farré *et al.*, 2020). En cambio, el sexo no parece ser una variable significativa para explicar el resto de las situaciones laborales: la pérdida temporal de empleo (ERTE), el teletrabajo o la reducción de jornada.

De hecho, la pérdida temporal de empleo no parece responder a un patrón específico. Ninguna de las variables incluidas en el modelo resulta significativa para explicar la incidencia de esta circunstancia. Por lo tanto, las medidas extraordinarias articuladas en el Real Decreto-Ley 8/2020 para ampliar la cobertura de los ERTE en el contexto de la COVID-19 parecen haber sido un mecanismo efectivo para garantizar la protección del conjunto de la población, mientras que el teletrabajo o la reducción de jornada presentan sesgos más pronunciados en sus pautas de uso. Es más, estos resultados podrían reflejar el papel que los ERTE han tenido como mecanismo indirecto para facilitar la atención de la infancia, especialmente en los momentos de confinamiento o cuarentenas. Esta hipótesis cobra todavía más fuerza a la luz de la información del anterior gráfico tres, que mostraba que la forma más habitual de resolver los cuidados ha sido el hecho de que la madre o el padre no hubiesen estado trabajando en esos periodos.

En cambio, el teletrabajo se concentra en perfiles muy específicos de población. Los resultados de la tabla 1 ponen de manifiesto que la edad tiene un efecto positivo en la probabilidad relativa de trabajar, aunque esta se reduce a partir de cierto umbral. Igualmente, a medida que aumenta el nivel educativo, también aumenta la probabilidad relativa de trabajar a distancia, siendo está muy pronunciada entre las personas con estudios de FP superior o universitarios respecto a las personas sin estudios o con estudios básicos. Por el contrario, la presencia de personas de origen extranjero en el hogar está asociada de forma negativa y significativa con el teletrabajo, al igual que el hogar sea considerado vulnerable. Estos resultados vendrían a corroborar el sesgo socioeconómico del teletrabajo en España mostrado por investigaciones previas (Anghel 2020, Sebastián, 2020).

La reducción de jornada, por su parte, no presenta un perfil tan claro. La única variable significativa es el nivel de estudios, indicando que poseer estudios de FP superior o universitarios reduce la probabilidad relativa de haber reducido la jornada laboral respecto a las personas sin estudios o con estudios básicos. Este hallazgo resulta, a priori, contradictorio con los resultados de las investigaciones que analizan las pautas de uso de la reducción de jornada por cuidado de hijos en España, que constatan un efecto positivo de esta variable (Lapuerta, 2012). En el contexto de la pandemia de la COVID-19, este cambio en la dirección del efecto podría deberse no tanto al uso voluntario de esta modalidad de licencia parental entre las personas trabajadoras con menor nivel educativo, sino a la mayor incidencia en este colectivo de los ERTE de reducción de jornada. De hecho, la pregunta incluida en la Encuesta EINSFOESSA 2021 utilizada como variable dependiente en este modelo no diferencia entre los distintos tipos de ERTE, de cesación temporal o de reducción de la actividad. Al tratarse de una pregunta de respuesta múltiple es probable que bajo la etiqueta de reducción de jornada se hayan incluido tanto las personas que se hayan visto obligadas a reducir su número de horas de trabajo por un ERTE como las que se han acogido a esta modalidad de permiso de cuidado.

Esta explicación parece también plausible a la luz de los resultados de nuestra segunda variable independiente clave, la presencia de hijos en el hogar, que no resulta significativa para explicar la probabilidad relativa de haber reducido la jornada. Tampoco es significativa en el caso de haberse visto afectado por un ERTE o el teletrabajo. No obstante, la presencia de menores en el hogar reduce la probabilidad de haber perdido el empleo con carácter definitivo (ERE o despido). Las razones que explican este resultado son ambiguas, pero pueden estar relacionadas con el sesgo de autoselección de las personas con hijos en determinadas ocupaciones y sectores de actividad que se han visto menos afectados por la crisis de la COVID-19.

TABLA 1. Durante el año 2020, ¿ha sido afectado por algunas de estas circunstancias laborales? Modelos de regresión logística que predicen diferentes efectos de la pandemia en el empleo: España (2021)

	(1) ERTE	(2) ERE/ Despido	(3) Teletrabajo	(4) Reducción
Edad	-0,00436	-0,0234	0,0925*	-0,0514
	(0,02701)	(0,03343)	(0,04202)	(0,04561)
Edad2	-0,000216	-0,000039	-0,00113*	0,000472
	(0,00031)	(0,00039)	(0,00048)	(0,00053)
Hombre	--	--	--	--
Mujer	-0,101	0,325***	0,115	0,151
	(0,07011)	(0,09082)	(0,09876)	(0,12293)
Sin hijos	--	--	--	--
Con hijos	0,145	-0,215*	-0,128	0,144
	(0,07691)	(0,09853)	(0,10703)	(0,13622)
Hasta primaria	--	--	--	--
Secundaria	0,126	-0,120	1,268**	-0,127
	(0,11468)	(0,12729)	(0,46165)	(0,18220)
Superior FPII/uni.	-0,0443	-0,722***	3,070***	-0,441*
	(0,12638)	(0,15517)	(0,45614)	(0,21058)
Todos españoles	--	--	--	--
Algún extranjero	0,136	0,312**	-0,846***	0,182
	(0,08110)	(0,09787)	(0,16399)	(0,14005)
Hogar integrado	--	--	--	--
Hogar vulnerable	0,0890	1,214***	-0,666***	0,184
	(0,07538)	(0,11707)	(0,10837)	(0,13550)
Constante	-1,012	-1,738*	-5,776***	-1,730
	(0,56423)	(0,68803)	(0,98736)	(0,95190)
Observaciones	5.471	5.471	5.471	5.471
N casos=1 (sin ponderar)	1.052	586	521	286

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$
Errores estándar entre paréntesis.

Nota: sub-muestra formada por «sustentadores principales, cónyuges o parejas» de 16-64 años que trabajaron durante el año 2020. Un mismo trabajador/a puede verse afectado por múltiples circunstancias durante el año.

Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Por último, cabe señalar que, en un primero momento, se introdujo como variable de control la estructura del hogar (monoparental vs. biparental) pero, al no obtenerse resultados estadísticamente significativos, finalmente se ha excluido del modelo en un intento de presentar aquel más parsimonioso y explicativo. No se detecta, en consecuencia, una mayor incidencia de las circunstancias laborales analizadas (pérdida temporal o definitiva del empleo, teletrabajo y reducción de jornada) en el caso de las familias monoparentales.

5. Conclusiones

Las crisis pueden generar nuevas oportunidades. Esta era al menos una de las expectativas que generó la crisis sanitaria de la COVID-19 con respecto a la implicación de los progenitores en el cuidado y educación de la infancia. El cierre temporal de los centros escolares y las estrictas medidas de distanciamiento obligaron a las familias a hacer un replanteamiento absoluto sobre los cuidados en el hogar, especialmente en aquellos en los que ambos miembros de la pareja tenían empleos remunerados. La comunidad científica se aventuró a formular dos hipótesis respecto a las consecuencias de la pandemia en las desigualdades de género en el reparto del trabajo no remunerado. La hipótesis optimista, que apuntaba hacia una mayor implicación de los padres en los cuidados y las tareas domésticas propiciada por el nuevo escenario del confinamiento, y la hipótesis pesimista, que apuntaba a una mayor 'tradicionalización' de los roles de género en el hogar.

La gran conclusión de este estudio es que la crisis sanitaria de la COVID-19 ha sido una oportunidad perdida para la igualdad de género en el ámbito de los cuidados y confirma así la hipótesis más pesimista. Los datos de la Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales (EINSFOESSA) de 2021 indican un aumento de la brecha de género en los cuidados durante la pandemia. En los hogares biparentales con niños menores de seis años aumentó en ocho puntos porcentuales el papel de las madres como principales cuidadoras en los momentos de confinamiento o cuarentenas. De hecho, a la pregunta de «¿quién cuida principalmente a las personas del hogar menores de seis años?» un 46% de los hogares respondía que la madre era, con carácter general, la principal cuidadora, mientras que en los periodos de confinamiento o cuarentenas ese mismo indicador fue del 55%. Los hogares que indicaban que «padre y madre cuidaban por igual» se redujeron del 44% al 31%, respectivamente.

Esta tendencia se explica por varios factores. En primer lugar, indica que los valores de género continúan siendo bastante tradicionales y que, ante la desaparición de los pila-

res básicos de atención y educación de la infancia, la mujer sigue asumiendo gran parte de las tareas no remuneradas. En segundo lugar, los resultados de esta investigación revelan que las mujeres tienen una mayor probabilidad de haber perdido el empleo a través de un despido o un ERE en el contexto de la pandemia de la COVID-19, hecho que, sin duda, ha favorecido un reparto tradicional de los cuidados en las familias. Estudios previos constatan, además, que los efectos negativos de las crisis sobre el empleo femenino, y especialmente de las madres, tienden a ser persistentes y duraderos en el tiempo (Davis y von Watcher, 2011). Tal y como Farré *et al*. (2020) señalan, la pérdida de empleo en contextos recesivos conduce a pérdidas de ingresos, no solo durante este periodo, sino también posteriormente si se consigue un nuevo empleo. Este fenómeno de espiral descendente sitúa a estos hogares y, en particular a las mujeres y sus hijos, en posiciones de mayor vulnerabilidad económica.

Este estudio también revela que la crisis sanitaria ha acentuado enormemente la brecha social en las estrategias de conciliación familiar. La población más educada (grado superior de FPII o educación universitaria), con mayor bienestar económico (hogares integrados versus hogares vulnerables) y de nacionalidad española ha estado sobrerrepresentada entre los asalariados que han teletrabajado. Esto es comprensible puesto que los empleos más cualificados pueden tener más opciones de desarrollarse en los entornos online. Sin embargo, cabe destacar que la flexibilidad en el espacio de trabajo ha beneficiado a los más cualificados que, a su vez, son los que presentan un menor riesgo de haber sufrido un despido de carácter definitivo. Por el contrario, los hogares de rentas más precarias (hogares vulnerables o con alguna persona de nacionalidad extranjera) son los que han asumido, en mayor medida, las consecuencias más negativas en la crisis del empleo generada por la COVID-19 en forma de ERE o despido.

La crisis sanitaria también ha puesto de manifiesto la enorme vulnerabilidad de los hogares monoparentales para conciliar el empleo y los cuidados. Aunque los resultados del modelo de regresión logística multivariable no son significativos para estos hogares, los descriptivos apuntan que las mujeres que encabezan familias monomarentales y por extensión sus criaturas, han atravesado situaciones de especial dificultad. De hecho, el 47% de estas madres indicaban no estar trabajando como principal mecanismo para afrontar los cuidados de los menores de 15 años en los periodos de confinamiento y cuarentena, 11 puntos porcentuales más que las madres de hogares biparentales. Igualmente, los resultados indican que este tipo de hogares ha tenido que recurrir a redes informales de cuidado (vecinos, amigos o familiares) con mucha mayor frecuencia que los hogares biparentales.

Finalmente, nos gustaría dedicar un espacio final a comentar las medidas adoptadas por el gobierno en el contexto de la crisis sanitaria y su impacto en los cuidados. El Plan

MeCuida, la medida extraordinaria de ampliar la reducción de jornada que aprobó el Gobierno para brindar cobertura a los trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena durante la emergencia sanitaria de la COVID-19, ha tenido un impacto muy limitado entre las mujeres y prácticamente nulo entre los hombres. De nuevo, como ocurre con otros recursos no remunerados, este tipo de políticas refuerzan los estereotipos de género. En un contexto de desigualdades estructurales entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, las mujeres continúan siendo más proclives a solicitar las ayudas no remuneradas, asumiendo una mayor carga de de cuidados en el hogar y un mayor nivel de estrés para conciliar la vida laboral y familiar (Lapuerta, 2012, Fernández-Kranz, 2018).

6. Referencias bibliográficas

Andrew, A. (2020): *How are Mothers and Fathers Balancing Work and Family Under Lockdown?* London: The Institute for Fiscal Studies.

Anghel, B., Cozzolino, M. y Lacuesta, A. (2020): «El teletrabajo en España», *Boletín Económico 2/2020*. Banco de España.

Collins, C., Landivar, L.C., Ruppanner, L. y Scarborough (2021): «COVID-19 and the gender gap in work hours», *Gender, Work and Organization*, 28(S1): 101-112.

Craig, L. y Churchill, B. (2021): «Dual-earner parent couples' work and care during COVID-19», *Gender, Work and Organization*, 28(S1): 66-79.

De Quinto, A., Hospido, L. y Sanz, C. (2021): «The child penalty in Spain», *SERIEs*. On-line first.

Davis, S. y von Wachter, T. (2011): «Recessions and the job loss», *Brookings Paper on Economic Activity*, 2: 1-71.

Domínguez-Folgueras, M. (2015): «Parentalidad y división del trabajo doméstico en España, 2002-2010», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 149, pp. 45-64.

FAMS (2021): *Las familias monoparentales en España*. Madrid: Ministerio de Igualdad. Disponible en: https://www.inmujeres.gob.es/areasTematicas/AreaEstudiosInvestigacion/docs/Estudios/Familias_monoparentales_en_Espana.pdf.

Farré, L., Fawaz, Y., González, L. y Graves, J. (2020): «How the COVIS-19 Lockdown Affected Gender Inequality in Paid and Unpaid Work in Spain», *IZA Discussion Paper No. 13434*, IZA Institute of Labor Economics.

Fernández Kranz, D. (2018): «La Brecha de Género En España y El Contrato de Reducción de Jornada Por Cuidado de Menores», *Cuadernos de Información Económica,* 264.

Gálvez, L. y Rodríguez, P. (2011): «La Desigualdad de Género En Las Crisis Económicas», *Investigaciones Feministas* 2(0):113–32.

Gálvez, L. (2013): «Una lectura feminista del austericidio», *Revista de Economía Crítica* 15:80–110.

González, M. J. y Jurado-Guerrero, T. (2015): *Padres y Madres Corresponsables. Una Utopía Real*. Madrid: La Catarata.

Hipp, L. y Bünning, M. (2021): «Parenthood as a driver of increased gender inequality during COVID-19? Explanatory evidence from Germany», *European Societies*, 23(S1): S658-S673.

Hjálmsdóttir, A. y Bjarnadóttit, V. (2021): «I have turned into a foreman here at home»: Families and work-life balance in times of COVID-19 in a gender equality paradise», *Gender, Work and Organization*, 28 (S1): 268-283

INE (2020): El teletrabajo en España y la UE antes de la COVID-19, Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadística 2/2020 [Disponible en: https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INECifrasINE_C&cid=1259952649680&p=1254735116567&pagename=ProductosYServicios%2FINECifrasINE_C%2FPYSDetalleCifrasINE consultado: 28/10/2021].

Koslowski, A., Blum, S., Dobroti, I., Kaufman, G. and Moss, P. (2021): 17th International Review of Leave Policies and Related Research. Disponible en: www.leavenetwork.org/annual-review-reports/review-2021.

Lapuerta, I. (2012): *Employment, motherhood, and parental leaves in Spain*. PhD thesis, Universitat Pompeu Fabra, Spain.

Lapuerta, I., Baizán, P. y González, M.J. (2011): «Individual and Institutional Constraints: An Analysis of Parental Leave Use and Duration in Spain», *Population Research and Policy Review*, 30(2): 185-210.

León, M. y Salido, O. (2013): «Las políticas de protección a las familias en perspectiva comparada: divergencias nacionales frente a desafíos compartidos», en E. Del Pino y M. J. Ribio (coord.): *Los Estados del Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos, pp. 291-309.

León, M. y Pavolini, E. (2014): «'Social Investment' or Back to 'Familism': The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain». *South European Society and Politics* 19(3):353–69.

Paleo, N. y A. (2015): «¿Es solo una cuestión de austeridad? Crisis económica y política de género en España», *Investigaciones Feministas*, 5: 36–68.

Sebastián, R. (2020): «Teletrabajo en España: de dónde venimos y a dónde vamos», *EsadeEcPol Insight*, 24. ESADE Center for Economic Policy.

Shafer, K., Milkie, M. y Scheibling, C. (2020): «The Division of Domestic Labour Before & During the COVID - 19 Pandemic in Canada», *SocArXiv Papers*.

Yavorsky, J. E., Quian, Y., Sargen, A. (2021): «The gendered pandemic: The implications of COVID-19 for work and family», *Sociology Compass*, 1-13.

Conclusiones

En los últimos dos años la sociedad española ha experimentado una situación excepcional, marcada por un lado por la pandemia de la COVID-19, y, por otro lado, por las medidas que desde los poderes públicos se han tomado para hacerle frente, tales como confinamientos prolongados, toques de queda, teletrabajo, cierre de colegios, adelantamientos de la hora de cierre de negocios y modificaciones en su aforo, etc.). En este contexto de excepcionalidad sanitaria y social, el grueso de la atención mediática y también académica ha tendido a focalizarse, particularmente en un primer momento, pero también en la actualidad, en el nivel sanitario. Se trata, desde luego, de un enfoque imprescindible, pero, pasados casi dos años desde el inicio de la pandemia y superado el momento de emergencia sanitaria más aguda, ha llegado el momento de poner el foco en otra importantísima faceta de la realidad: el impacto de la pandemia en la situación social de las personas y los hogares. Como hilo conductor entre la crisis sanitaria y sus efectos sociales, el análisis de las transformaciones en el mercado de trabajo y del refuerzo de los mecanismos de protección social nos permiten profundizar en los procesos de causalidad (por qué unos sectores económicos y sociales han sido más afectados que otros) y en los elementos amortiguadores de la exclusión social que han podido funcionar en esta ocasión.

1. El impacto en el empleo cuando una economía baja la persiana

La crisis de 2020 ha presentado unas características muy especiales respecto de otras crisis anteriores y, en concreto, respecto de la de 2008-2013: por su origen externo al sistema económico, por los sectores que han resultado más afectados (turismo, comercio, actividades artísticas y culturales...) y por una reducción de la actividad económica

sin precedentes desde la Guerra Civil (caída del 10,8% del PIB) que en buena medida se debía a la propia decisión política de restringir gran parte de la actividad para combatir la pandemia. En la crisis anterior, España destacó en Europa en pérdida de empleo, sólo detrás de Grecia, a pesar de que la reducción del PIB era equivalente a la de otros muchos países. En 2020 España sigue destacando en pérdida de empleo, pero la caída ahora es proporcional a la reducción de la actividad económica. La vulnerabilidad de una economía muy dependiente del turismo, con altos niveles de desigualdad y con un sector público más débil que otros países de nuestro entorno siguen siendo factores que intensifican aquí la incidencia de las crisis económicas.

En cualquier caso, la reducción del empleo fue cinco veces mayor en la crisis 2008-2013, a pesar de que la reducción de la actividad ha sido mucho mayor ahora. La explicación tiene que ver con la duración de la recesión y esta está directamente asociada al tipo de respuesta política que se ha dado a la misma, con una mezcla de políticas fiscales y monetarias expansivas y la introducción de mecanismos específicos para salvaguardar el empleo, como los ERTE. Estos, que llegaron a afectar a más de 3,5 millones de personas, han permitido el mantenimiento del nexo laboral con la empresa y han facilitado la vuelta al empleo en la recuperación: el 87% de las personas que tuvieron un ERTE en 2020 estaban trabajando en la primavera de 2021.

Por debajo de los ciclos económicos, encontramos sin embargo algunas tendencias de fondo que en algunos casos se han intensificado con la crisis, pero que eran claramente preexistentes y que cabe esperar que sigan funcionando si no se introducen medidas correctoras:

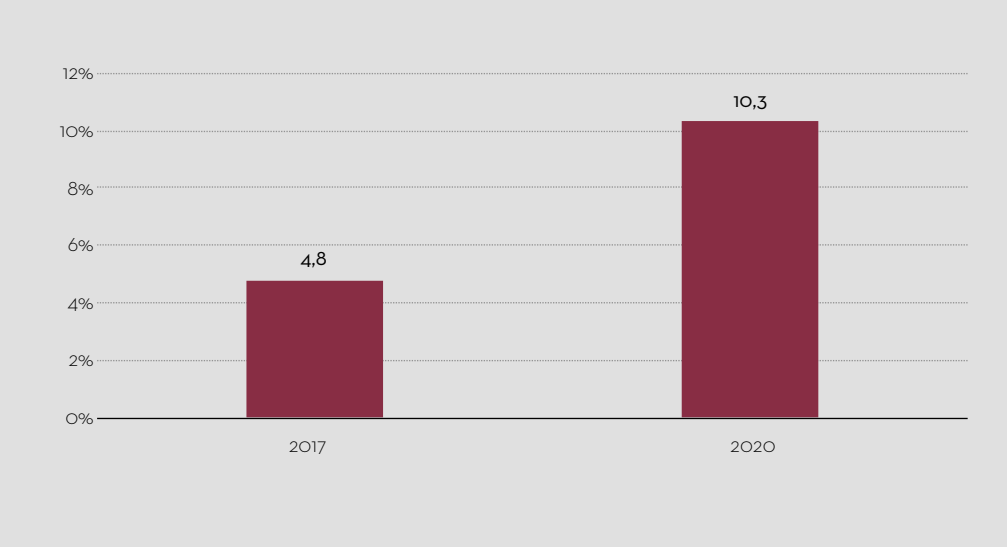
- Una dinámica del mercado de trabajo cada vez más flexible (y con ello, más inestable y precario) que hace aumentar las probabilidades de experimentar el desempleo y que expande por tanto la sensación de incertidumbre e inseguridad, incluso en los periodos de expansión.

- El aumento creciente de las dificultades de una parte de las personas desempleadas para volver al empleo, que genera una peligrosa tendencia a la cronificación de estas situaciones y en el que influyen diversos factores: desde la crisis de la construcción en la anterior crisis, que ya no ha vuelto a recuperarse, hasta los procesos de transformación de diversos sectores a los que no todos pueden adaptarse. El cambio tecnológico, que viene de lejos, se ha intensificado con la crisis y se pretende seguir potenciando con un modelo de recuperación basado en la digitalización de la economía, entre otras cosas. Fruto de todo ello, una parte significativa de los empleos de menor cualificación que se pierden no se recuperan.

Empeoramiento de las condiciones de trabajo

Esta crisis, como la anterior, ha traído una fuerte reducción del empleo, que parece se ha resuelto ya (según la Seguridad Social) o va camino de resolverse (según la EPA) en lo que va de recuperación. Pero, además, ha producido un empeoramiento de las condiciones de trabajo, en forma de intensificación de la precariedad que ya existía y que podría mantenerse si no se adoptan las medidas adecuadas, ya que los empleos recuperados son preferentemente temporales. La «inestabilidad laboral grave» **(1)** afectaba en 2017 al 4,8% de sustentadores/as principales; en 2020, la proporción había subido al 10,3%.

GRÁFICO 1. Porcentaje de personas sustentadoras principales afectadas por inestabilidad laboral grave



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

La tendencia estructural de la segmentación en el mercado de trabajo ha aumentado con una crisis que ha intensificado sus efectos en términos de inseguridad en función de la mayor vulnerabilidad de los distintos colectivos. La propia exposición a la enfer-

(1) Proporción de personas sustentadoras principales con tres o más contratos en un año, o que han trabajado en tres o más empresas o que han estado tres o más meses en paro en el año.

medad y a sus consecuencias, según las características del empleo, se constituye en una nueva dimensión de la desigualdad en el mercado de trabajo. Así, los sectores más cualificados y los empleados públicos han experimentado un impacto escaso o nulo en la reducción de empleo o de los ingresos, se han expuesto menos a la enfermedad gracias al teletrabajo, que además ahora está más regulado, e incluso afrontan un futuro optimista con una expectativa de mejorar la estabilidad en la administración pública, por ejemplo. En un segundo segmento, los sectores de cualificaciones intermedias, pero con trabajos estables en el sector privado, han podido beneficiarse de los ERTE, en muchos casos en condiciones bastante aceptables, y han ido reincorporándose a sus puestos de trabajo progresivamente. Pero en el tercer segmento, los sectores no cualificados, donde se encuentran más personas jóvenes, en empleos temporales-precarios, son los que se han expuesto más a la enfermedad y han experimentado en mayor proporción los despidos (el 72% de estos, con contrato temporal).

Los efectos del teletrabajo se han presentado también con notables diferencias entre unos sectores y otros del mercado de trabajo. Unos han mejorado en autonomía, comodidad y flexibilidad en sus empleos, sin mayor problema y, además, ahora cuentan con una regulación que les protege más. Otros han podido teletrabajar, protegiéndose así de la enfermedad, pero han tenido que enfrentarse a una mayor vigilancia por parte de la empresa o, especialmente las mujeres, con más carga en el cuidado, a las dificultades para la conciliación en los periodos de aislamiento de los hijos, todo ello con consecuencias personales en términos de ansiedad, estrés y tensión en el hogar. Pero hay otros que no han podido ni plantearse el teletrabajo y han estado más expuestos a la enfermedad y/o han tenido que reducir su actividad y sus ingresos, o directamente han perdido sus empleos.

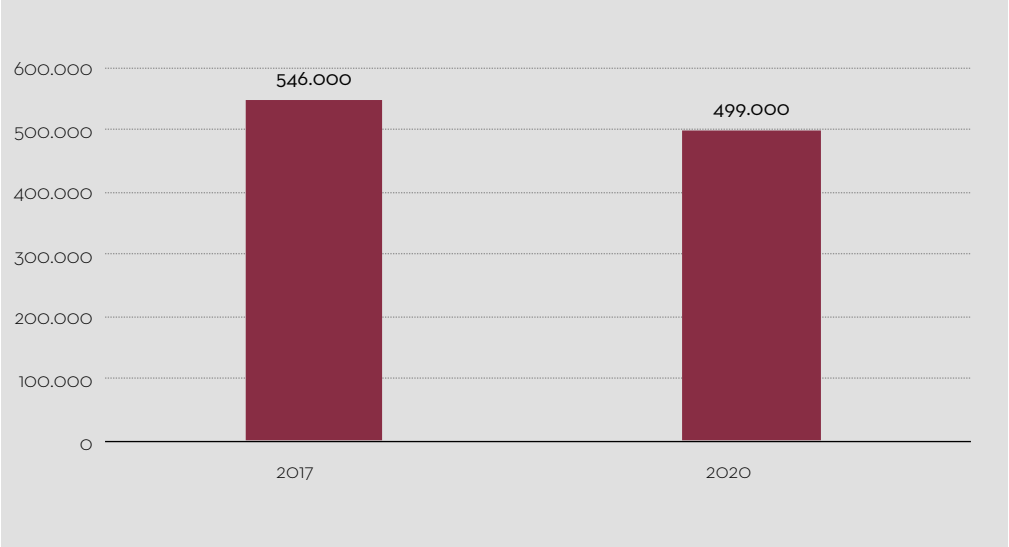
Más impacto laboral en los sectores más vulnerables

Una crisis con estas características tenía que afectar más al empleo de los sectores excluidos, y así ha sido. La mayoría de las personas en situación de exclusión severa trabajan en empleos «normalizados», pero no de calidad. Aportan un esfuerzo considerable para el conjunto del sistema productivo y realizan funciones básicas, que en muchos casos han sido consideradas «esenciales» en el periodo de confinamiento. Las tres ocupaciones más relevantes entre las personas afectadas por la exclusión severa (cuatro de cada diez empleos), por ejemplo, son la limpieza, la hostelería, y las labores agrícolas. La limitación de estos empleos para servir de palanca hacia la integración social de las personas que los desarrollan no se debe por tanto a su marginalidad o su

falta de funcionalidad para el sistema económico, sino a la remuneración que se consigue por ellos, en parte porque los salarios son menores pero, sobre todo, por la menor duración del empleo (temporalidad) y lo reducido de las jornadas (parcialidad). Estamos hablando entonces de una lógica de explotación laboral basada en un modelo de *hiperflexibilidad*. Esta situación se ha visto incrementada con esta crisis sanitaria y la proporción de personas en exclusión severa que trabajan menos de 20h a la semana se ha incrementado 25 puntos porcentuales entre 2017 y 2020. Las estrategias orientadas a alargar la jornada laboral por encima de los estándares habituales como vía para complementar unos salarios escasos, habitual hace algunas décadas, es cada vez más complicada y residual para los trabajadores de bajos salarios.

Por todo ello, el aumento del SMI es una medida necesaria para mejorar las condiciones de trabajo de los más vulnerables. Debería ser completada con medidas que reduzcan esta *hiperflexibilidad*, mejorando la organización social del tiempo de trabajo también en estos empleos, y que acaben con las situaciones de irregularidad. Deberían complementarse, así mismo, los salarios escasos en estos sectores con otras medidas redistributivas, a modo de estímulos al empleo, bien a partir de prestaciones complementarias para los trabajadores de bajos salarios, bien como deducciones fiscales reembolsables.

GRÁFICO 2. Estimación del número de personas ocupadas en la economía informal



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

El recurso a la economía sumergida como última tabla de salvación fue ya complicado en la Gran Recesión. Ahora esta se ha visto incluso más afectada que la propia economía formal. En esto coinciden tanto los testimonios de las entidades sociales como los datos de la Encuesta EINSFOESSA 2021, o el contraste de la estimación de ocupados a partir de la EPA y de la Seguridad Social. El empleo irregular se habría reducido en un 8,5% y también lo han hecho las ocupaciones marginales (vendedores a domicilio, venta ambulante, empleadas del hogar, temporeros, recogida de cartón o chatarra, reparto de propaganda) que en muchos casos se vieron especialmente afectadas en el confinamiento, dejando a los hogares que dependían de ellas en situaciones desesperadas.

2. Desigualdad social y pobreza antes y durante la pandemia

El desarrollo de la pandemia y las medidas de ajuste puestas en marcha para combatirla no solo dieron lugar a la brusca detención del proceso de recuperación de la economía española tras la crisis de 2008, sino también al truncamiento de la tendencia a la reducción de la desigualdad en la distribución de la renta, tras su intenso crecimiento durante aquella crisis. La nueva crisis de la COVID-19 ha dejado al descubierto la fragilidad de la principal fuente de ingresos de los hogares en España, que son las rentas del trabajo, y ha ampliado las diferencias en las remuneraciones de los trabajadores de distinta cualificación.

Por un lado, la nueva caída de la actividad económica ha mostrado visiblemente la inestabilidad de las rentas de las personas que acceden al mercado de trabajo sin contrato formal o de muy corta duración, con bajos salarios y acceso limitado a las prestaciones sociales. Una elevada proporción de personas trabajadoras vive al día, con grandes dificultades ante gastos imprevistos y con severos problemas para hacer frente a los gastos relacionados con la vivienda. Por otro lado, el acceso al teletrabajo fue el único recurso durante varios meses para mantener los ingresos, con las desigualdades al respecto que ya hemos señalado antes.

La desigualdad vuelve a crecer

Aunque los datos son todavía muy limitados y algunos de ellos proceden de ejercicios de simulación, el conjunto de evidencias disponible muestra un retrato negativo del

impacto de la pandemia sobre la desigualdad en la distribución de la renta, aunque muy concentrado en los primeros meses de la pandemia. Según las distintas fuentes, el confinamiento, primero, y las restricciones a la actividad, después, arrastraron la desigualdad salarial al alza.

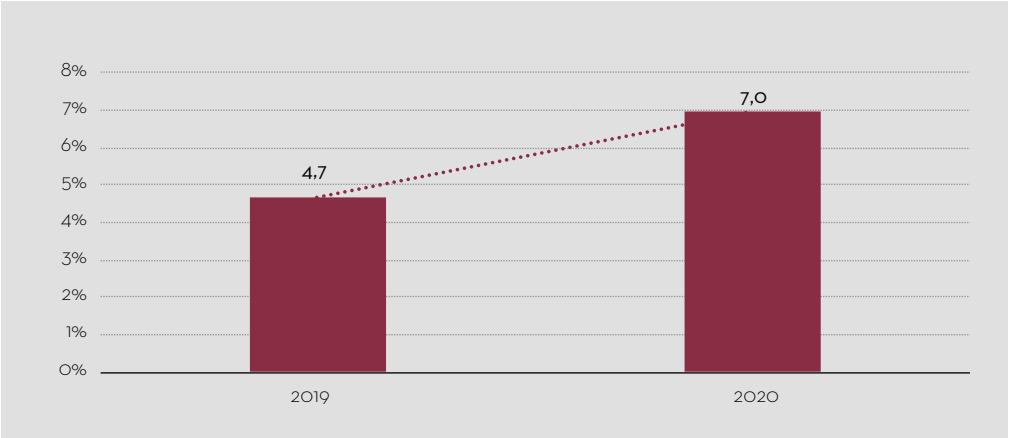
A diferencia de crisis anteriores, sin embargo, ha habido una respuesta más rápida y global de las políticas públicas para contener el aumento de las necesidades sociales, lo que ha podido contribuir a aliviar el impacto de esta nueva crisis. No obstante, ese efecto amortiguador ha quedado limitado por la demora en los cobros de algunas ayudas y las dificultades de acceso a ellas de los colectivos más vulnerables. Algunos trabajos muestran, de hecho, que a pesar de ese efecto moderador, España habría sido uno de los países con mayor aumento de la desigualdad de la renta disponible de los hogares.

Uno de los mayores riesgos sociales de esta nueva crisis es, como en recesiones anteriores, que el crecimiento de la desigualdad, aunque muy concentrado en el tiempo, pueda dar lugar a que los indicadores permanezcan en niveles elevados durante un período prolongado, incluso aunque el empleo vuelva a sus niveles anteriores. La lentitud de la recuperación económica hace difícil anticipar el crecimiento de las rentas más bajas, que, muy probablemente, se desviarán del famoso patrón en forma de *V* pronosticado para la economía española. Hay, además, otras dimensiones sociales de la desigualdad estrechamente vinculadas a la de ingresos, como las educativas o tecnológicas, para las que su evolución durante la crisis hace difícil predecir un rápido retorno al escenario previo a la pandemia, como veremos más adelante.

Aumento de la pobreza y la privación en los que ya partían de una peor situación

Algo similar puede decirse cuando el foco se concentra en las situaciones de pobreza y vulnerabilidad económica. El aumento de la pobreza constatado para los primeros meses de la pandemia tuvo lugar cuando un segmento no desdeñable de los hogares vulnerables no había culminado el proceso de recuperación de la crisis de 2008 y muchos de ellos habían agotado sus recursos después de varios años de acomodación de sus gastos y estrategias a una situación prolongada de precariedad. Existe el riesgo de que este nuevo *shock* se salde con un porcentaje mayor de hogares en los que la pobreza sea una realidad cada vez más persistente y para los que las oportunidades laborales no lleguen incluso en los períodos de expansión del empleo, tal como sucedió en los años inmediatamente anteriores a la pandemia.

GRÁFICO 3. Evolución del porcentaje de población con privación material severa entre 2019 y 2020



Fuente: Encuesta Condiciones de Vida, 2019 y 2020, INE

Uno de los datos más negativos es el empeoramiento de los indicadores de pobreza monetaria en un período que puede considerarse breve, pese a que esta crisis no ha tenido hasta ahora un impacto tan negativo sobre los niveles de empleo como la anterior. La pobreza se ha extendido y lo ha hecho, casi sin excepción, en la mayoría de las categorías socio-demográficas de la sociedad española. Su incidencia también ha aumentado en la mayoría de los territorios, aunque con mayor crudeza en aquellos donde las actividades presenciales tienen un peso mayor.

No es sorprendente que las distintas fuentes coincidan en mostrar también el aumento de las distintas formas de privación material, pero sí lo es su magnitud. Se trata de indicadores relativos a condiciones de vida caracterizadas por cierta inercia y *a priori* menos sensibles a los cambios de ciclo económico. Las situaciones de carencia material severa aumentaron muy rápidamente, en un margen temporal muy breve. De nuevo, más en aquellas zonas del territorio más sensibles a la imposición de restricciones sobre las actividades presenciales. El porcentaje de población en situación de carencia material severa aumentó un 50% en el primer año de la pandemia, al pasar del 4,7% al 7,0%.

Otro rasgo negativo es que la pandemia ha golpeado con más fuerza a los hogares que ya partían de una mayor privación material, dando forma a un proceso de desventaja social acumulativa. En determinadas dimensiones de la privación material había problemas estructurales que ya se consideraban graves antes de que empezara esta crisis.

Un factor multiplicativo de sus efectos, sanitarios y económicos, es que cuando se produjo el confinamiento forzoso, un porcentaje de hogares que no puede ser considerado menor residía en viviendas con condiciones claramente inadecuadas.

El indicador más directo de la vulnerabilidad económica de los hogares, que es no tener ingresos, revela también que, aunque la tendencia en los últimos trimestres ha sido de reducción del problema, el estallido de la pandemia supuso un aumento también muy rápido de esta pobreza más extrema. A mediados de 2020 la cifra había aumentado en más de 100.000 hogares respecto al nivel previo a la crisis sanitaria. Se produjo un importante repunte cuando su nivel era muy superior al que había antes de la crisis de 2008. Especialmente preocupante es el incremento tanto de la privación material como del problema de la falta de ingresos en los hogares con menores de edad. El haber vivido estas formas de pobreza tan severa en la infancia, aunque sea transitoriamente, puede tener efectos adversos en el largo plazo en diferentes ámbitos y dimensiones de la vida. Existen evidencias que destacan la mayor probabilidad de alcanzar un menor nivel educativo y de sufrir condiciones de pobreza y privación material en la vida adulta.

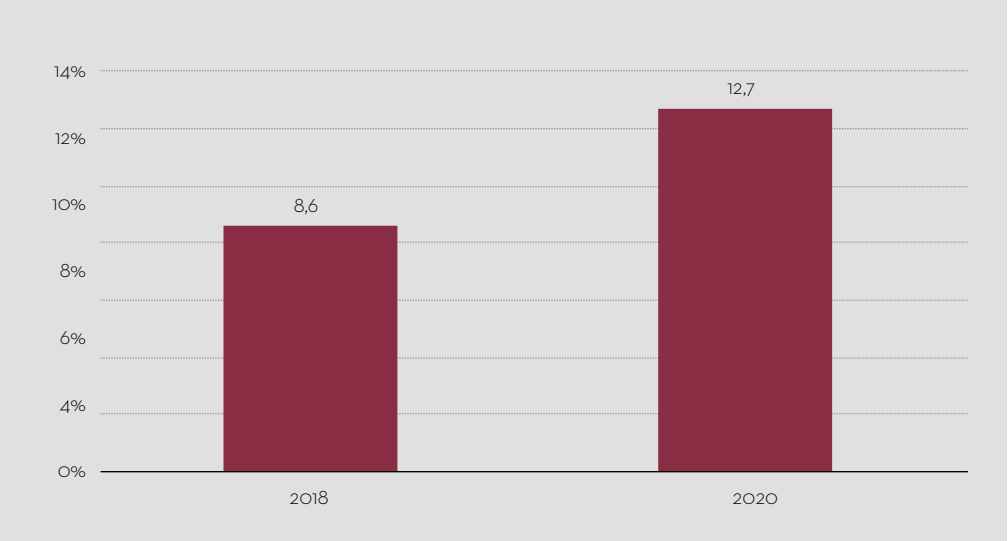
Los datos revisados en el informe muestran una situación que ya era complicada para muchos hogares antes del comienzo de la pandemia y que se ha agravado con su desarrollo. Lo más preocupante es que sus efectos han sido muy desiguales, afectando más a quienes ya eran más vulnerables antes de esta nueva crisis. El principal reto para la intervención social es evitar que estas nuevas situaciones de vulnerabilidad se transformen en crónicas. El gran desafío para las estrategias de intervención es conseguir que cuando se consolide la recuperación de los niveles de actividad económica y empleo, a diferencia de la crisis anterior, esta llegue también a las familias con menores ingresos y peores condiciones de vida.

3. Se amplía el espacio social de la exclusión y se intensifican los problemas: de nuevo la amenaza de fractura

A pesar de las diferencias en la respuesta colectiva que se le ha dado a esta crisis social de origen sanitario, y en concreto desde las políticas públicas, la exclusión social ha aumentado muy notablemente, y sobre todo lo han hecho las situaciones de exclusión más severas, que han pasado del 8,6%, en su última medición en 2018, al 12,7% de la

población en la actualidad. Esto supone dos millones más de personas afectadas por una acumulación de problemas sociales que pone seriamente en cuestión su participación en el conjunto de la sociedad. La incidencia de los distintos indicadores de exclusión se ha extendido por amplios sectores de la población y ahora ya menos de la mitad de los hogares se encuentran en una situación de integración social plena mientras el Índice Sintético de Exclusión Social (ISES) ha aumentado un 31% para el conjunto de los hogares. El análisis demuestra que es el grupo de la exclusión severa en el que las distintas desigualdades se multiplican, el que se encuentra claramente amenazado de fractura respecto del resto de la sociedad, lo que le ubica como destinatario prioritario de inaplazables políticas de inclusión, basadas en derechos, en todos los ámbitos (educación, empleo, salud, vivienda...).

GRÁFICO 4. Evolución del porcentaje de población en exclusión severa



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

En 2018, los problemas de vivienda eran el rasgo esencial de los procesos de exclusión social y sigue siendo importante en 2021 (20,6% de los hogares se ven afectados por alguna problemática en este ámbito). Destacan en esta esfera el deterioro de las condiciones de la vivienda y las situaciones de hacinamiento. Sin embargo, en este año 2021, los problemas de empleo son los que más incidencia presentan en los hogares (21,8%) y los que más explican las situaciones de exclusión en los análisis multivariantes (el doble de explicación que en 2018). Estos problemas de empleo en esta crisis tienen mucho menos que ver con situaciones de economía informal o de empleos de exclu-

sión, que han sufrido la crisis económica incluso más que el resto de la actividad económica, y se identifican lisa y llanamente con situaciones de desempleo: el desempleo total familiar afecta a seis de cada diez hogares en exclusión social severa. El aumento de la protección social no ha logrado compensar esta situación y un tercio de estos hogares carece de algún tipo de ingreso periódico, predecible, lo que hace aumentar la incertidumbre y con ella la intensidad de la exclusión social.

Las dimensiones relacionadas con el acceso al consumo, la educación o la salud se han visto proporcionalmente menos afectadas, lo que apunta a los resultados de las políticas públicas en estos ámbitos, al menos para reducir los daños. La acumulación de deudas, por ejemplo, se ha reducido en los hogares excluidos proporcionalmente, aunque ha aumentado el número de hogares afectados. Pero aumentan los que no pueden pagar los gastos sanitarios (dos tercios de los hogares en exclusión severa).

El confinamiento no parece haber aumentado el aislamiento social en su conjunto, por lo que parecen haber funcionado las vías alternativas de contacto y comunicación, aunque sí han aumentado las personas que carecen de cuidados para atender las necesidades de la vida diaria.

Sin embargo, las relaciones sociales se han hecho más conflictivas: los indicadores de conflicto pasaron del 5,1% en 2018 al 8,3% en 2021, con más presencia identificada de malos tratos o malas relaciones en el seno del hogar.

Todo un reto para las políticas de inclusión, multidimensionales y basadas en derechos

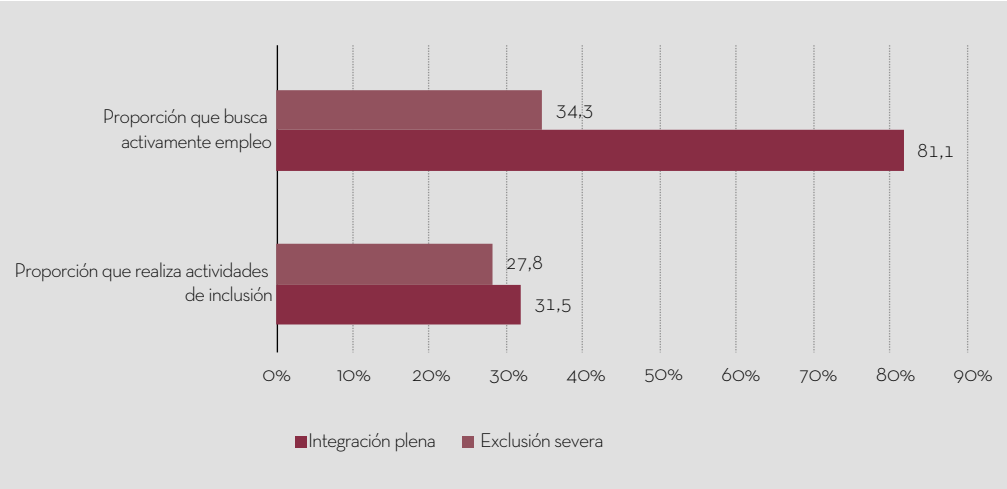
Esta situación de aumento de las situaciones de exclusión severa, con una caracterización fuertemente multidimensional (con la acumulación de problemáticas diversas), una fuerte heterogeneidad en las situaciones concretas y un aumento de las situaciones conflictivas en el hogar, es todo un reto para las políticas de inclusión de los próximos años, políticas que habrá que reforzar y repensar en profundidad. Las políticas de inclusión social, basadas en la garantía de los derechos sociales, deberían extenderse más allá de la herramienta de los servicios sociales. A estos, tanto a los públicos como a los privados, se les ha dejado de hecho, con un protagonismo excesivo en la atención a los sectores excluidos. Es importante el alineamiento del conjunto de las políticas públicas en este objetivo común de la inclusión social, basada en la garantía de todos los der echos sociales. Se muestra en los análisis realizados que, incluso sistemas de

protección que pueden ser claves en la estrategia de inclusión, como el sistema educativo o de formación para el empleo, están llegando a estos sectores más excluidos con menor intensidad que al resto, con un efecto indirecto de intensificación de las desigualdades en estos aspectos.

El desarrollo de intervenciones integradas en las que colaboren, a través de mecanismos diversos, distintos sistemas de protección social y distintas administraciones es una necesidad que viene avalada tanto por las recomendaciones europeas como por el diagnóstico realizado aquí sobre el espacio social de la exclusión. Las administraciones locales y las entidades sociales pueden tener un importante papel en esta integración de intervenciones diversas, introduciendo los elementos de flexibilidad y descentralización en las decisiones que se muestran necesarios.

La diversidad de situaciones aparece también en cuanto al nivel de activación de los sectores excluidos. Se ha mostrado un volumen importante de actividad orientada a la inclusión por su parte, tanto en la búsqueda de empleo como en la realización de actividades educativas, formativas o la participación en programas de los servicios sociales. Frente a la imagen de pasividad, paradójicamente, el nivel de «activación» es mayor para la población más desfavorecida, incluida aquella a la que llegan las prestaciones asistenciales: más participación en actividades de inclusión y una disposición activa y

GRÁFICO 5. Activación de las personas en desempleo de larga duración según nivel de integración



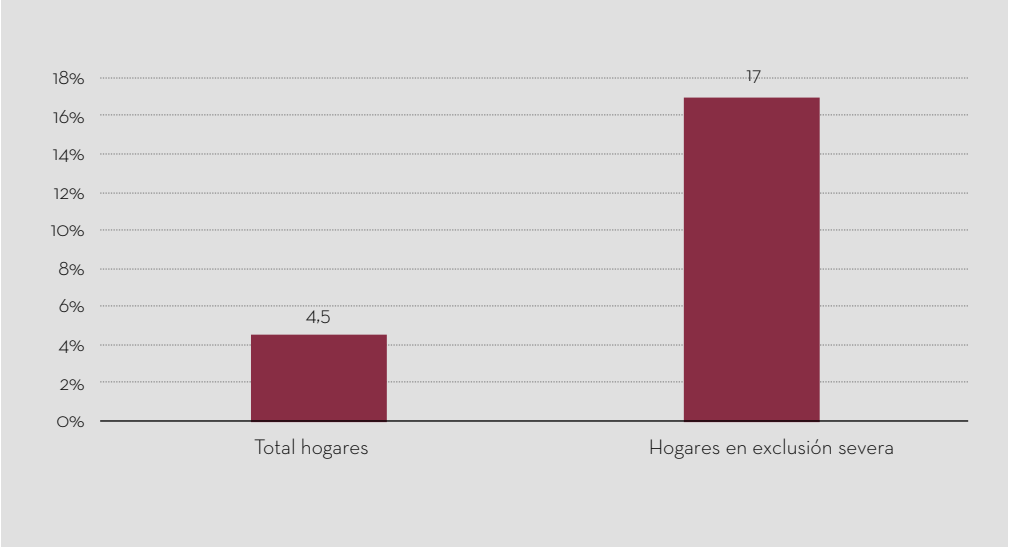
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

positiva a la integración en el mercado de trabajo entre los perceptores de prestaciones no contributivas, sin que pueda demostrarse que haya un supuesto efecto desincentivador del sistema de prestaciones.

La brecha digital: nuevo factor de exclusión social

La desconexión digital es el nuevo analfabetismo del siglo XXI que se ha convertido en un hándicap importante para la participación en los distintos ámbitos de nuestra sociedad. Esta nueva brecha social se ha visto intensificada con la COVID-19 y el proceso de digitalización de las relaciones sociales que ha producido. Cuando las relaciones interpersonales, el empleo o los trámites administrativos se pasaban mayoritariamente a las redes, una parte de la población se quedaba al margen de este nuevo espacio de interacción social. El apagón digital afecta al 35% de la población, en parte por no disponer de los aparatos necesarios, pero, sobre todo, por carecer de una conexión adecuada (21%) o de las habilidades necesarias para su manejo (29%). Esta nueva brecha social podría intensificarse en el futuro, si no se toman las medidas oportunas, con el modelo de recuperación que se pretende seguir, basado justamente, entre otras cosas, en la digitalización de la vida económica y social.

GRÁFICO 6. Porcentaje de hogares que han perdido alguna oportunidad por no tener posibilidad de conectarse a internet



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Los sectores más excluidos han estado especialmente afectados por este proceso y el apagón digital les ha impactado especialmente: más de la mitad de los hogares en exclusión social severa están afectados por el apagón digital. Como resultado de todo ello, los grupos que más necesitan agarrarse a cualquier oportunidad se han visto más privados de ellas: un 17% de los hogares en exclusión severa manifiesta haber perdido distintas oportunidades por no haberse podido conectar a internet (frente a un 4,5% del conjunto de la población): oportunidades de empleo, de acceso a la formación a los derechos mediados por las administraciones públicas o de mantener relaciones sociales de apoyo mutuo. Si un equipamiento informático, un acceso adecuado a internet y las habilidades necesarias para su uso se han constituido ya en condicionantes de la participación social y del acceso a los derechos sociales, las políticas públicas deberán garantizar la universalización de estos bienes comunes en el futuro, también en términos de derechos, tanto para las personas como para los territorios. Y deberán poner los medios necesarios para que todas las personas puedan superar la brecha digital que ahora les afecta. La digitalización deberá contemplarse, así, como un contenido de máxima prioridad en los proyectos de inclusión, especialmente en lo que se refiere al acceso barato y de calidad a la red y a la formación en el manejo

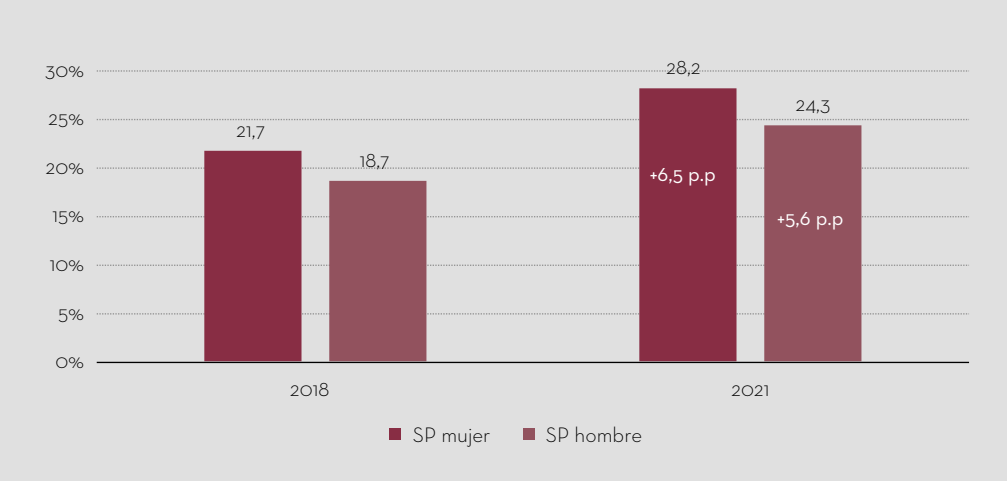
Al mismo tiempo el acceso a los derechos requiere a día de hoy, y al menos durante un tiempo, la necesidad de garantizar el ejercicio de la ciudadanía de manera presencial. Para las personas mayores, las consecuencias son menores, pero también se están viendo afectadas, ya que la edad es un factor sustancial en el manejo de las nuevas tecnologías. Por ello, para ellas y para otros sectores no digitalizados, la accesibilidad de la administración deberá ser garantizada también por medios presenciales.

Aumenta la brecha de género

La crisis anterior supuso un proceso de «igualación a la baja» por el mayor impacto que la destrucción de empleo tuvo en los sectores con mayor presencia masculina. Esta crisis, en 2020, ha tenido, sin embargo, más impacto en sectores más feminizados, como el comercio o la hostelería, lo que ha implicado un retroceso mayor para muchas mujeres en términos de integración social. Los hogares con sustentadora principal mujer han visto aumentar la exclusión social más del doble que aquellos en los que la mayoría de ingresos los aporta un hombre. Con ello, la exclusión social severa ha llegado al 13,1% en los primeros, casi el doble que en los segundos. Así, las diferencias preexistentes que ya habían aumentado en el periodo de recuperación, beneficiando a los varones,

se han ampliado. Los hogares monoparentales, y especialmente aquellos encabezados por una mujer, todavía han experimentado un empeoramiento mayor, alcanzando el 21% de exclusión social severa (y un 40% en el total de exclusión).

GRÁFICO 7. Porcentaje hogares en situación de pobreza según sexo de la persona sustentadora principal



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

Algunos indicadores apuntan a que la recuperación del empleo se está produciendo con mayor rapidez en las mujeres: el crecimiento anual del empleo en las mujeres fue del 7% para el segundo trimestre de 2021, dos puntos porcentuales más que para los hombres. Se retomaría así la tendencia de largo plazo de creciente igualación en el acceso al empleo, en el que la diferencia en el volumen de empleo entre hombres y mujeres se ha reducido en un 57% respecto de 2007. Habrá que ver, en cualquier caso, cómo se traslada eso a los hogares en los que ellas son las sustentadoras principales y si más igualdad en el acceso al empleo se traduce también en menos desigualdad en términos de ingresos y de exclusión social. Recuérdese que eso no ha sido siempre tan claro en la evolución de estos últimos quince años.

El gradiente etario de la exclusión social

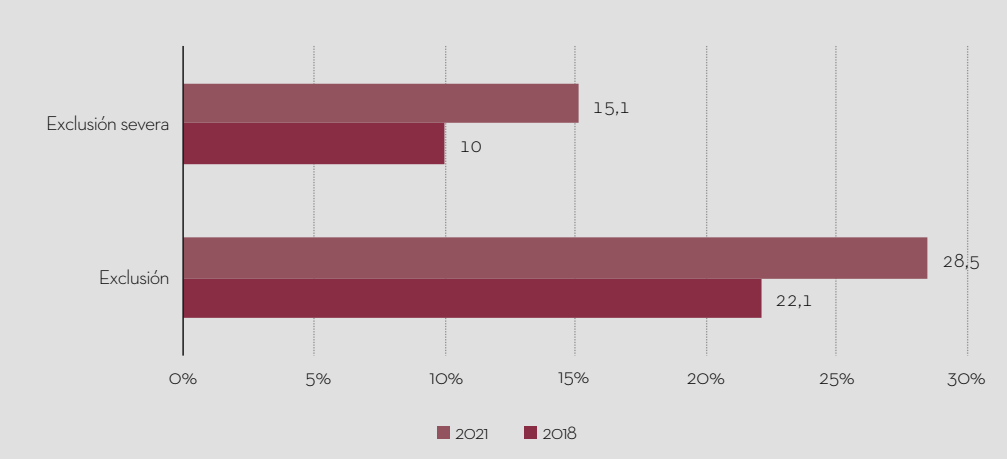
La edad es una variable especialmente significativa a la hora de explicar la incidencia de la exclusión social en unos grupos sociales y otros. Era más intensa para los de me-

nor edad antes de la crisis y las diferencias han aumentado con esta. Un 33,5% de los menores de 16 años están afectados por la exclusión social (dos tercios de ellos en exclusión severa).

Hay un grupo de jóvenes que ha experimentado ya dos crisis muy importantes justo en una fase esencial de sus proyectos vitales en los que se plantea la transición al empleo, a la vida adulta, la emancipación o la construcción de nuevos hogares: a los que tenían 18 años en 2008 les ha alcanzado la crisis de 2020 con 30 años. Han debido afrontar pues dificultades especiales en ese proceso de transición y es previsible que eso deje secuelas permanentes en sus itinerarios laborales y vitales. Hay 2,7 millones de jóvenes entre 16 y 34 años afectados por procesos de exclusión social, la mitad en exclusión severa. Es una exclusión de más intensidad y más multidimensional (especialmente de empleo y vivienda) en la que se juntan las dificultades de sus hogares de origen y sus propios problemas personales (falta de recursos formativos o de experiencia laboral, por ejemplo) para salir adelante en un contexto complicado como el actual.

En la juventud, la brecha de género se hace más intensa si cabe y las mujeres jóvenes han empeorado 8,5 puntos porcentuales en términos de exclusión (el doble que los varones) en el grupo de 16 a 34 años. Es una exclusión muy marcada por el factor étnico (casi la mitad son personas extranjeras o gitanas), lo que nos permite previsualizar el mapa de la exclusión social de las próximas décadas.

GRÁFICO 8. Porcentaje de jóvenes (16-35 años) en situación de exclusión y de exclusión severa



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

Los jóvenes han tenido más dificultades para mantenerse en el empleo (les han llegado menos los ERTE y más los despidos) y tienen también más dificultades para acceder a uno nuevo: el 79% de los jóvenes en exclusión severa están desempleados. La falta de experiencia laboral es un hándicap que se prolonga más de cualquier previsión en muchos casos y un tercio de los jóvenes desempleados entre 25 y 29 años no tiene todavía ninguna experiencia laboral. Hay sin duda un grupo que debería ser prioritario en los programas de inclusión social y laboral: el 56% de los jóvenes en exclusión social severa que no estudia ni trabaja.

Todo ello ha seguido dificultando la emancipación todavía más si cabe, aunque, en muchos casos, la alternativa sea mantenerse en un hogar en exclusión social que se ve así sobrecargado por ello. Pero incluso las emancipaciones ya realizadas se enfrentan a riesgos serios de sostenibilidad, fruto de las dificultades laborales (un 23% de los sustentadores principales jóvenes tienen inestabilidad laboral grave) y de las dificultades con la vivienda (un 22% de estos hogares con gastos excesivos de vivienda que les sitúan por debajo del nivel de pobreza severa).

El doble amortiguador social aportado por la población migrante, que le supone reducir sus oportunidades y aumentar su exclusión social

A lo primero que afectó la COVID-19 respecto del fenómeno migratorio fue justamente al propio flujo de llegada de personas a nuestro país. El cierre de las fronteras y las limitaciones generales a la movilidad impuestas por todo el mundo hicieron que el flujo de inmigración en 2020 se redujera en un tercio respecto del año anterior, hasta las 413.000 inmigrantes. La entrada de personas procedentes del extranjero había alcanzado las 666.000 personas en 2019, multiplicando por 2,7 el nivel más bajo de 2013, con una dinámica ya asimilable a la que tenía antes de la crisis financiera.

En este sentido, el flujo migratorio se ha mostrado más sensible a la evolución del ciclo económico en España que en otros países europeos, en los que presenta un perfil más plano en los años de la crisis anterior, hasta 2013. De esta manera, en España la reducción de la inmigración (y el aumento de la emigración, en buena medida protagonizada por personas de origen extranjero) contribuyó a aliviar las tensiones del mercado de trabajo entonces, y también ha podido cumplir ahora esa misma función hasta cierto punto (aunque el flujo haya sido todavía importante en 2020). Este es por tanto el pri-

mer amortiguador que las migraciones han aportado a la gestión de la crisis de empleo, a costa de reducir las oportunidades de la población de origen extranjero que se veía forzada en muchas ocasiones a reiniciar sus proyectos personales en otros destinos.

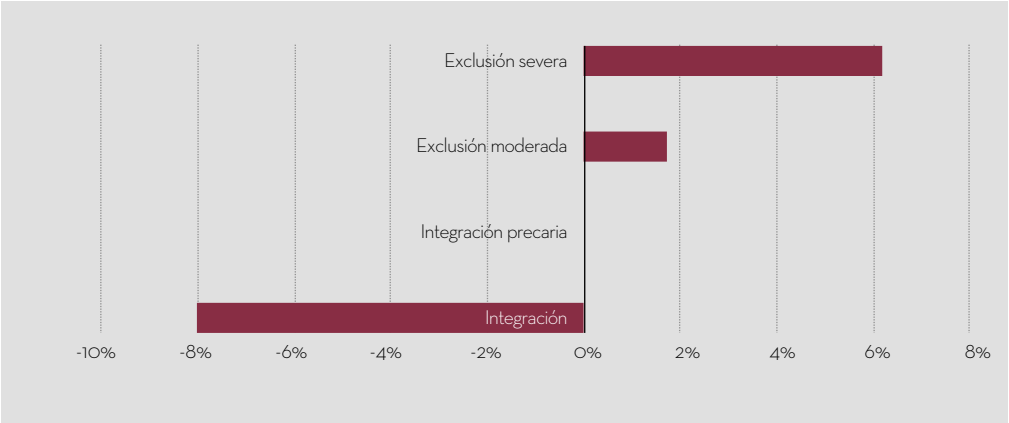
La procedencia que, en este sentido, se ha mostrado más flexible (mayores aumentos o reducciones en función del ciclo) es la latinoamericana. Y es justamente este componente del flujo migratorio el que está tomando progresivamente mayor protagonismo. Cabe pensar que en un escenario de recuperación y progresivo aumento de la movilidad internacional se vuelva a recuperar una llegada intensa de población inmigrante, preferentemente desde América Central y del Sur, y con una proporción no desdeñable de personas que ya tienen nacionalidad española. Pueden ser elementos positivos con vistas a la integración que, sin duda, merecerían ser aprovechados y complementarse con políticas de acompañamiento e inclusión.

La segunda constatación importante respecto de la COVID-19 en el conjunto de la población extranjera es la mayor incidencia en ella de la enfermedad: un 10,7%, casi tres puntos porcentuales más que en la población española para la primavera de 2021. Las razones son claras: una mayor exposición por sus empleos; unas peores condiciones de vida, con viviendas peor ventiladas y con más hacinamiento; así como menores recursos para adoptar medidas preventivas. Esta mayor incidencia de la enfermedad no llegó a traducirse en más ingresos hospitalarios por un mejor estado general de salud en la población extranjera, fruto de su mayor juventud, pero sí pudo verse en la población extranjera de más edad, menos numerosa.

Pero, sin duda, la consecuencia más preocupante de esta crisis sanitaria para la población extranjera ha sido el retroceso en la dinámica de integración progresiva que se venía experimentando: uno de cada tres extranjeros está en situación de exclusión social severa, el triple que la población española, después de haber empeorado 6,2 puntos porcentuales (3,8 en la población de nacionalidad española). Nuevamente aquí los principales problemas han estado en la vivienda y, sobre todo, en el empleo: son muchos más los que se han visto afectados en sus empleos de una forma u otra; les han afectado más los ERTE pero, sobre todo, los despidos han sido el doble que para la población española. He aquí el segundo amortiguador social que supone la inmigración, que hace que los efectos laborales y sociales de las crisis sean experimentados en menor medida por los nacionales, algo que posiblemente explique que estas crisis no generen excesivas tensiones sociales, a pesar de su intensidad. Se trata de un modelo de distribución desigual de los costes laborales y sociales de la crisis en los que la población inmigrante se lleva la peor parte, un modelo injusto por la falta de equidad que implica. No es nuevo, ya que en la dinámica del mercado de trabajo la población

inmigrante viene aportando sistemáticamente un plus de flexibilidad, a costa de sufrir sus efectos en forma de desempleo y precariedad. Al menos mientras no se corrija esta desigualdad, las políticas públicas deberían actuar subsidiariamente y corregir estos efectos con una protección social más eficaz y unas políticas de inclusión más intensas en esta población.

GRÁFICO 9. Diferencia porcentual 2018/2021 de poblacion inmigrante según nivel de integración o exclusión social



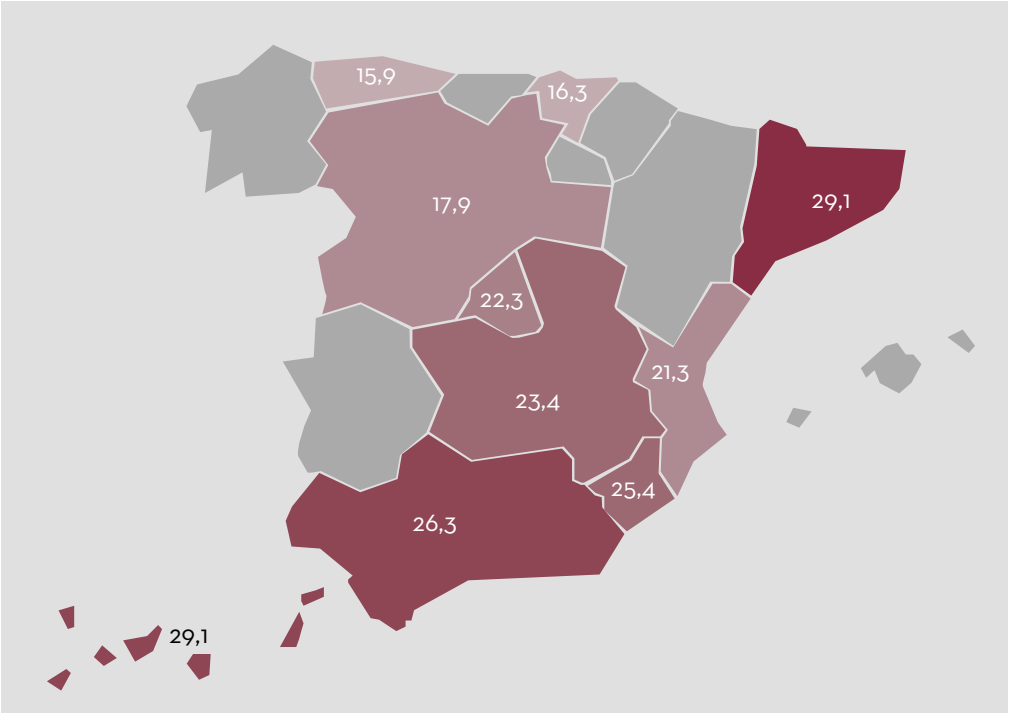
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

Mientras tanto, las redes sociales en la población extranjera parecen haberse resentido incluso menos que en la población autóctona, dentro de un proceso de maduración de las redes comunitarias propias y de creciente interrelación con la población autóctona.

Incidencia territorial

Las diferencias territoriales de la exclusión social en España son significativas y han crecido además con esta última crisis. Hay diferencias importantes en cuanto a la incidencia del fenómeno en cada sitio: en torno al 16% en Asturias o País Vasco; del 29% en Canarias o Cataluña. La evolución en 2021 respecto de 2018 presenta también diferencias importantes, desde ligeras mejorías, hasta empeoramiento de 12 puntos porcentuales. Las tasas más elevadas se dan en el sur y el este, junto con Canarias. Se mantiene así la tendencia que comenzó a marcarse anteriormente, tal como se recogía en los anteriores informes FOESSA.

GRÁFICO 10. Proporción de la población en situación de exclusión social por comunidades autónomas (2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Pero, además, las dimensiones de la exclusión social que más han afectado a cada territorio muestran pautas y dinámicas muy distintas. Si la exclusión del empleo ha tenido más incidencia en Murcia, Andalucía o Canarias, la exclusión del consumo es más propia de comunidades como Madrid o Cataluña. La exclusión del derecho a la educación resalta en Castilla-La Mancha, la exclusión del derecho a la salud en la Comunidad Valenciana, la del derecho a la vivienda en Canarias o Cataluña, el aislamiento social en Castilla y León o Murcia, mientras que las relaciones sociales conflictivas se asocian más a territorios como la Comunidad Valenciana, Cataluña o Madrid. Y con ello también hay diferencias en los grupos más afectados, comparativamente hablando: los hogares monoparentales destacan en Andalucía, las personas mayores de 65 años en Castilla-La Mancha, los hogares encabezados por mujeres en Canarias, la población extranjera en Cataluña y los menores de edad en Madrid o Murcia.

Detrás de estas diferencias encontramos diversos factores relacionados con la estructura demográfica, con el modelo productivo de cada comunidad, con su modelo de

protección social y, probablemente también, con el impacto específico de la crisis sanitaria en cada una de ellas. De ahí, por tanto, la necesidad de modular las prioridades y adaptar los contenidos de las políticas de inclusión a las necesidades de cada territorio, algo que no parece difícil dentro de un modelo descentralizado en sus principales componentes.

4. Estrategias familiares y relaciones sociales

Estrategias defensivas de los hogares ante la crisis de la COVID-19. Un mayor impacto en los hogares en situación de exclusión severa

Para hacer frente a la COVID-19 los hogares, las administraciones públicas y la sociedad civil organizada han tenido que movilizar importantes recursos materiales e intangibles. La crisis de 2008 supuso también una movilización interna de los hogares y de la sociedad civil, pero el Estado estuvo casi ausente, sus políticas fueron de simple ajuste financiero a costa de la protección social y de la calidad de los servicios públicos. Aun siendo menos visible, en parte por darse por descontado, los hogares han tenido que hacer un gran esfuerzo económico y relacional para mantener su cohesión interna y atender a los niños y niñas en edad escolar. Ello ha sido en parte a costa de la extensión y calidad de las relaciones sociales y de estrategias defensivas que en muchos casos han acrecentado el aislamiento y la soledad.

Los hogares son la red de seguridad básica de las personas. Las crisis económicas y sociales ponen a prueba dicha red, que amplía o reduce su impacto. Si la recuperación es lenta, como sucedió entre 2014 y 2019, dicha red tiende a ver progresivamente limitada su capacidad de protección y ayuda. De ahí la importancia de conocer qué ha pasado con esta red durante el año de la pandemia, 2020, siguiendo tres líneas de comportamiento: acudir a los ahorros propios, buscar ayuda externa o reducir gastos habituales, relacionado con las distintas necesidades y actividades de la vida diaria.

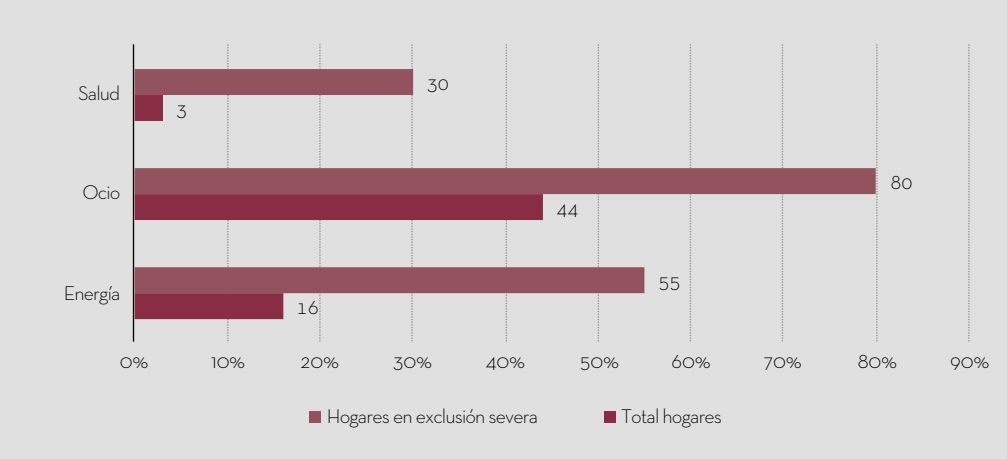
Así, los hogares en situación de exclusión han acudido en mayor medida que el resto de los hogares a la venta de la vivienda para disponer de recursos. Por otra parte, solo el 36,1% de los hogares dispone de dinero para afrontar gastos imprevistos y cuentan con vivienda en propiedad ya pagada, porcentaje que se reduce al 9% en los hogares

en exclusión social. El recurso a las ayudas de amigos y parientes es utilizado por menos del 20% de la población general, pero por más del 70% de la población en situación de exclusión. Lo mismo sucede en el caso de la demanda de ayudas económicas a alguna institución pública o privada, poniendo de manifiesto la debilidad del sistema de protección social.

El análisis pormenorizado de la reducción de gastos habituales nos muestra las diferencias existentes entre la población general y el grupo en situación de exclusión severa. Así, la estrategia de reducción de gastos habituales en alimentación, ropa y calzado es más del doble en el caso de los hogares en exclusión social (78%) respecto de la población general (35%), alcanzando a más del 89% de los hogares en exclusión severa.

El 16% de los hogares manifiesta haber recurrido a alguna estrategia de reducción de consumos básicos de energía del hogar, que alcanza al 55% de los hogares en exclusión severa. En sentido parecido tiene lugar la reducción del gasto en ocio y relaciones sociales que afecta al 44% de la población y al 80% de los hogares en situación de exclusión severa. Aunque la salud es un bien básico, los hogares han reducido algo su gasto sanitario (casi el 3% de los hogares), pero se multiplica por diez en los hogares pobres. La reducción de gastos en educación, como en sanidad, es baja en el conjunto de los hogares (6,7%), pero se multiplica por más de tres (23%) en el caso de los hogares en exclusión severa, lo que sin duda afectará al proceso formativo de los niños y niñas de

GRÁFICO 11. Porcentaje de hogares que adoptaron estratégias de recorte de gasto en diversas necesidades



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

estos hogares. Finalmente, si el 27% de los hogares no dispone de dinero para afrontar gastos imprevistos, este porcentaje se eleva al 72% en los hogares en exclusión severa

El impacto de la pandemia en el acceso a la vivienda ha sido importante: el recurso a compartir piso, volver a la casa de los progenitores o alquilar una habitación a otros ha afectado al 4,9% de los hogares y al 15% delos hogares en exclusión severa.

Estas estrategias afectan de distinta manera a los diferentes tipos de hogar. Los hogares de personas mayores pensionistas soportan mucho mejor los ajustes de la crisis que aquellos en los que hay menores de edad y los conformados por familias monoparentales, en su mayoría encabezadas por mujeres, y se agrava en los hogares en situación de exclusión severa. De ahí la importancia de reforzar los programas de protección social para reducir los déficits y riesgos en el conjunto de la población y especialmente en los colectivos más vulnerables.

La persistente desigualdad de género en el cuidado de niños y niñas

La pandemia ha obligado a reorganizar los cuidados en el seno de los hogares. Los cierres de los colegios y la limitación casi total de actividades extraescolares, el teletrabajo y los cierres de empresas (ERTE) han provocado esta reorganización, muy intensa en la primera ola de la pandemia, que se traduce en mayores desigualdades en la sociedad y en el seno de los hogares en función de sus características sociodemográficas.

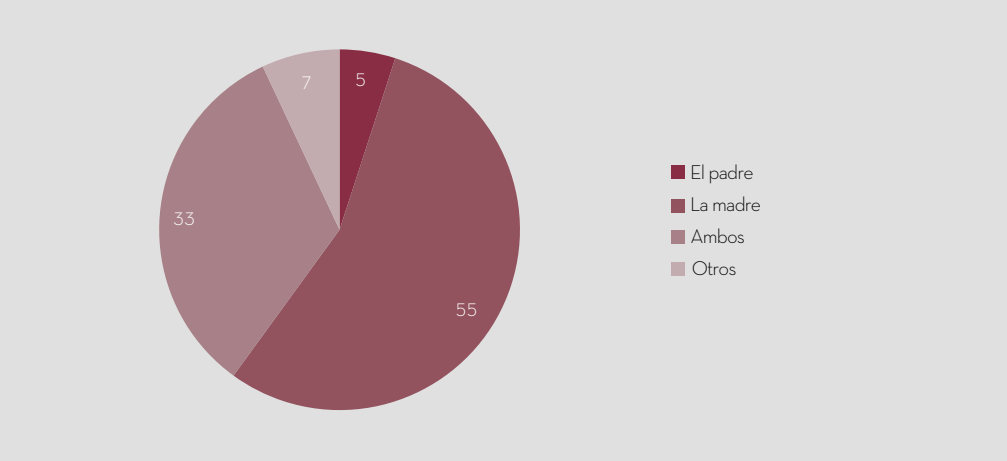
Hemos analizado el efecto de la maternidad y la paternidad en el empleo entre los años 2005 y 2021, contemplando el impacto de las dos crisis económicas de 2008 y 2020. A lo largo de estos años la ocupación de las mujeres se ha incrementado, la brecha ocupacional entre mujeres con y sin hijos se ha reducido y no existen apenas diferencias en las tasas de ocupación entre hombres con y sin hijos. Sin embargo, la división tradicional de los roles de género en los cuidados y responsabilidades familiares castiga sobre todo el empleo de las mujeres. La pandemia ha agravado esta desigualdad. La mayor empleabilidad de las mujeres no ha supuesto una reducción de la carga de los cuidados que asumen. La incorporación creciente de los hombres a los cuidados de los hijos opera sobre todo por el canal de los permisos remunerados. Por el contrario, las mujeres son las que utilizan sobre todo la excedencia no remunerada por cuidados.

La pandemia ha generado mayores dificultades en la conciliación entre el empleo y los cuidados. En ausencia de las redes informales de cuidados, el impacto ha sido asumido mayoritariamente por las mujeres. La evidencia señala que la brecha de género en el tiempo de dedicación a las tareas domésticas y de cuidado parece que se ha ensanchado en comparación al período prepandemia. Es decir, que la desigualdad en los cuidados se habría acentuado en perjuicio de la mujer. En los hogares biparentales con menores de seis años se observa un retorno a las prácticas tradicionales en el reparto de los cuidados. En el caso de los hogares monoparentales con menores de seis años destaca la abrumadora presencia de la madre como cuidadora principal, con el soporte de las abuelas. El cierre temporal de los centros escolares y su posterior reapertura con horarios modificados y servicios limitados, ha tensionado sobre todo a los hogares monoparentales, uno de cuyos recursos fundamentales han sido familiares.

Hay que constatar el escaso impacto del Plan MeCuida, prorrogado sucesivamente y vigente hasta el 28 de febrero de 2022, que permite adaptar la jornada y modificar las condiciones de trabajo para garantizar el ejercicio efectivo del cuidado. Esta medida ha sido muy limitada entre las mujeres y casi nula entre los hombres.

El trabajo a distancia ha sido importante y al mismo ha recurrido el 16% de padres y madres en los hogares biparentales, y en mucha menor medida en los monoparentales,

GRÁFICO 12. Porcentaje de hogares en los que el cuidado de los menores de edad durante el confinamiento recayó fundamentalmente en



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

pero su distribución ha dependido del nivel educativo. Los ERTE pueden haber sido un mecanismo indirecto que ha facilitado la atención a la infancia, especialmente en los momentos de confinamiento.

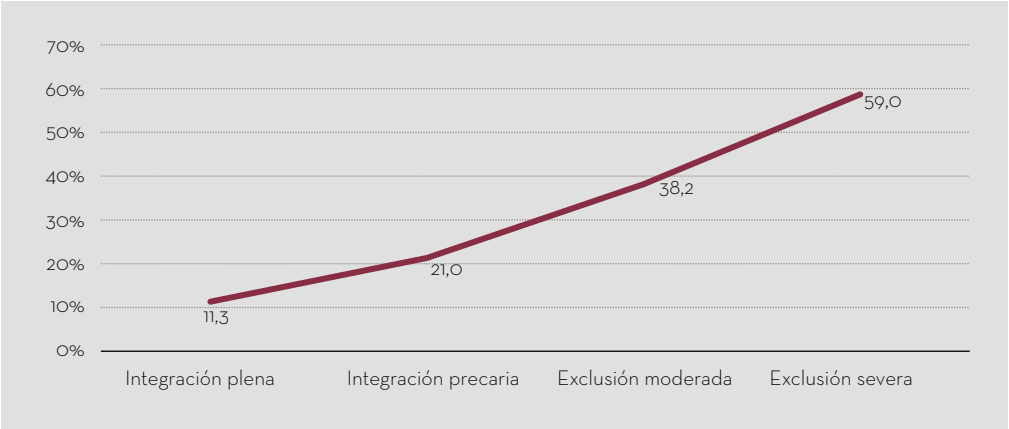
De todo ello se deduce que las estrategias de cuidado siguen pivotando sobre la mujer, sin un apoyo suficiente desde las políticas públicas, lo que dificulta su participación en el mercado de trabajo en condiciones de igualdad respecto a los hombres y un reparto corresponsable de los cuidados.

Las relaciones sociales durante la pandemia: debilitamiento social, refuerzo en el seno de los hogares y problemas de aislamiento y conflicto social

La pandemia ha traído el confinamiento inicial, distanciamientos y aislamientos sociales a lo largo del último año y medio. El ritmo y calidad de las relaciones sociales se ha visto profundamente alterado, aliviado en parte mediante el uso del teléfono fijo, pero sobre todo de los móviles y otros modos de conexión digital. Al salir progresivamente de estas situaciones excepcionales, la sociedad ha descubierto algo ya existente: la fragmentación de las relaciones sociales, la soledad y la escasa atención existente a la salud mental como problemas sociales.

La pandemia, en primera instancia, ha reducido la frecuencia de las relaciones sociales con familiares no convivientes y amistades en mucha mayor medida en 2021 (más de dos de cada diez hogares han perdido sus relaciones sociales) que en 2013. Pero tan importante como la frecuencia de las relaciones es su calidad. La pandemia ha deteriorado o debilitado en general las relaciones sociales. En conjunto, las situaciones que presentan algún deterioro casi alcanzan al 60% de las personas (un tercio hablan de mucho o bastante deterioro). Percepción que es muy similar entre hombres y mujeres. Existe una diferencia importante en el caso de la población joven con menos de 30 años, que en cuatro casos de cada diez han visto bastante y muy debilitadas las relaciones sociales, respecto a la población mayor de 65 años, entre la que es de tres casos de cada diez. En este último grupo de edad la desconexión social puede provocar un aislamiento con un alto impacto en la salud mental. Desde el punto de vista de los espacios de exclusión social, a mayor exclusión, mayor intensidad en el deterioro de las relaciones sociales.

GRÁFICO 13. Porcentaje de hogares que ha perdido relaciones sociales por motivos económicos según nivel integración-exclusión social



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

El debilitamiento de las relaciones sociales afecta en mayor medida a las amistades (22,5%), seguido de las relaciones con familiares no convivientes (16,8%) y las relaciones vecinales (13,7%). Las relaciones sociales en el seno de los hogares se han deteriorado en el 6% de los casos. En general, las relaciones sociales han seguido el compás de la evolución de la pandemia, pero en un tono marcado por su relativo debilitamiento.

Por otro lado, ha aumentado la población que no tiene contacto diario o casi diario con personas ajenas al hogar, sobre todo en los hogares en situación de exclusión. Como contraposición, las relaciones con las personas que conviven en el propio hogar han aumentado ligeramente. El hogar sigue siendo la agencia de socialización por excelencia en cualquier tipo de circunstancia.

Inevitablemente estos cambios en las relaciones sociales están atravesados no solo por la adaptación y la cooperación sino también por el conflicto y los desajustes en las relaciones sociales. Aunque las relaciones sociales en general no han empeorado, sí se observa un relativo empeoramiento en comparación con la crisis anterior en ámbitos como las relacionales laborales y vecinales. Al mismo tiempo se ha incrementado el volumen de personas que dicen contar con menos relaciones sociales buenas entre 2009 y 2021.

Los cambios en las relaciones sociales debidos a la pandemia han afectado a la estructura de la solidaridad y ayuda colectiva reduciendo la capacidad de dar y recibir ayuda a terceros. Así, el 34% de los hogares entrevistados no reciben ayuda en momentos de

necesidad. A cambio se ha mantenido e incluso mejorado la intensidad de las ayudas dadas y recibidas e incrementado las formas de ayuda unilateral.

En resumen, la pandemia no ha generado un deterioro de las relaciones sociales porque este proceso ya se había iniciado. Así, sencillamente lo ha agravado, aunque de manera diferencial según el nivel de exclusión social de los hogares y las personas. Con ello se han agudizado las tendencias hacia el aislamiento y el conflicto social latente, cuando no explícito. En la medida en que esta situación afecta a la cohesión social: el reto de prevenir el deterioro de las relaciones sociales es crucial. Su reconstrucción es compleja y está interrelacionada con las relaciones laborales y las condiciones de vida, pero es indispensable.

5. Las políticas públicas frente a la COVID-19: naturaleza, impactos y limitaciones

Para hacer frente al impacto de la pandemia, además de la sociedad civil y los hogares, el sector público ha desplegado una estrategia activa de intervención, sobre todo durante la primera ola de la pandemia. Esta estrategia tiene dos dimensiones: la primera es la estrategia de protección social, la segunda es la que se refiere al reforzamiento de servicios públicos fundamentales, como son sanidad, educación, dependencia y servicios sociales y de apoyo a las necesidades de la vivienda.

En general, las políticas aplicadas han sido una combinación de iniciativas nuevas con otras de adaptación de las ya existentes, teniendo en cuenta que mientras las políticas de protección social, además de acordadas, han estado fuertemente centralizadas, las referentes a los servicios públicos dependen en gran medida de la acción de las comunidades autónomas y corporaciones locales, apoyadas financieramente por la administración general del Estado, con variabilidad entre ellas y generando a veces problemas de cooperación entre administraciones.

La protección social durante la pandemia. Avances positivos y lastres en eficacia

Las políticas de protección social, junto con las sanitarias, han sido el núcleo protector más importante frente al impacto de la pandemia. En el caso de España de manera

especialmente importante, ya que el sistema de protección social se caracteriza desde hace décadas por su limitado gasto y baja intensidad protectora y, por tanto, por su baja eficacia para reducir y prevenir la pobreza. Las políticas aplicadas desde marzo de 2020 hasta septiembre de 2021 han contribuido a frenar el impacto más duro de la crisis sociolaboral y constituyen un aprendizaje de cómo perfeccionar el sistema de protección social a futuro.

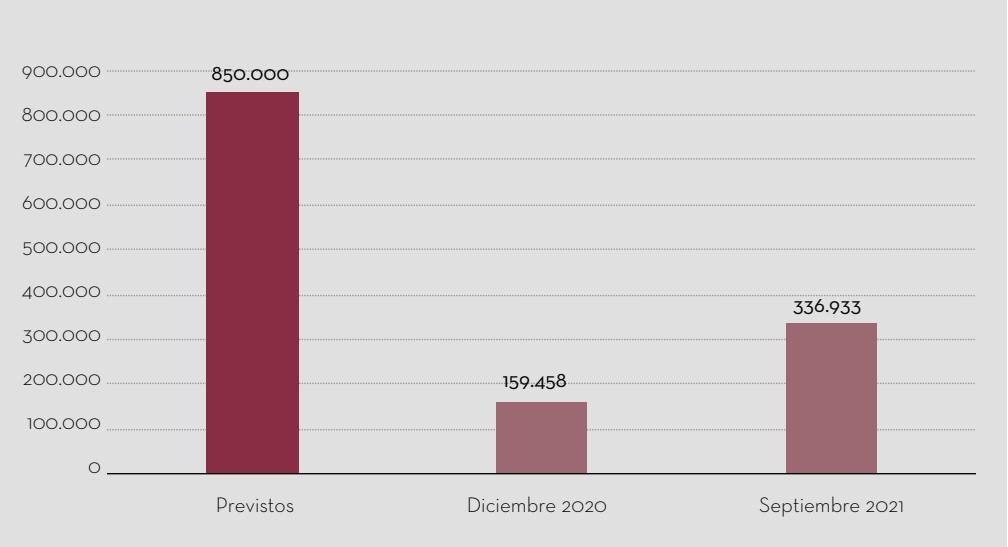
Las políticas de protección social se han caracterizado por tres rasgos. En primer lugar, su adecuación a la realidad de una crisis sociolaboral abrupta ha sido pactada entre todos los actores sociales, económicos y el gobierno, recuperando una senda fructífera ya trazada en España para la extensión y mejora de la protección social. En el nivel de la protección asistencial y de los servicios sociales el papel de la administración local y del Tercer Sector de Acción Social (TSAS) ha sido clave para la protección de los colectivos más vulnerables y aislados de la sociedad española.

En segundo lugar, en cuanto a su alcance, las políticas aplicadas se han caracterizado por la combinación de políticas de protección sociolaboral (como los ERTE y las medidas de protección extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos) con reformas de protección social, caso del Ingreso Mínimo Vital (IMV), y laboral, como son la protección de los trabajadores de plataformas digitales y la regulación del teletrabajo para evitar los posibles abusos de alargamiento de la jornada laboral. El alcance de la protección social se ha modulado en función de la evolución de la pandemia y de la situación de las empresas a lo largo del último año y medio. Así, los ERTE alcanzaron su máxima cobertura en abril de 2020 (casi 3,6 millones de personas trabajadoras) y en el caso del trabajo autónomo a un máximo de casi 1,5 millones de personas en junio de ese mismo año.

Las medidas extraordinarias de protección por desempleo de colectivos que han agotado su prestación o sin cobertura (como el sector de personas trabajadoras del hogar y de la cultura) han tenido un menor alcance, mostrando la dualidad del mercado de trabajo español.

La aplicación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) está mostrando dificultades para alcanzar su objetivo inicial de cobertura de 850 mil hogares, debido a la lenta adecuación del sistema de gestión a las especiales características de la población potencialmente beneficiaria, teniendo en cuenta la inexcusable obligación que tiene la administración pública de garantizar los derechos sociales, la mejora de la gobernanza, con una mayor participación de los gobiernos autonómicos, locales y del TSAS en la detección de la demanda social y en el soporte de las solicitudes, es una vía necesaria para mejorar

GRÁFICO 14. Número de hogares beneficiarios del IMV



Fuente: MDSA2030 (2021) y Notas de prensa del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: https://bit.ly/3wcCFzO

con rapidez un programa protector en su fase de lanzamiento. Pero no es la única vía necesaria, la medida tiene una cobertura insuficiente, no alcanza a determinados colectivos vulnerables y plantea condiciones de acceso injustas y de difícil cumplimiento para algunas de las familias y personas que más lo necesitan.

Aunque no conocemos el efecto final de las medidas cabe pensar que, al menos, han contribuido a frenar el impacto más duro de la crisis, aunque sea de manera desigual. Las reformas en curso, laborales y de protección social, son una oportunidad para revertir un modelo de protección social fragmentado, poco dotado y de baja intensidad protectora.

Un gran esfuerzo en atención sanitaria, pero también un reto ineludible para garantizar un sistema de salud público de calidad

A nivel sanitario, la pandemia ha evidenciado que, por una parte, su impacto ha sido más negativo en los grupos vulnerables que en el conjunto de la población española.

Por otra parte, ha puesto de manifiesto y agravado los déficits que arrastraba el sistema sanitario español (SNS) desde hace diez años como consecuencias de las políticas de recorte en el gasto público. El desbordamiento del SNS durante las primeras olas de la pandemia ha puesto de manifiesto la fragilidad de un sistema que cuenta, aunque críticamente, con el apoyo amplio de la sociedad española. Esta doble conclusión implica que es necesario al mismo tiempo luchar contra las desigualdades de salud, con hondas raíces sociales, y reforzar la cobertura y calidad del SNS.

La COVID-19 ha afectado extensa e intensamente a la salud de la población española, pero de manera diferenciada. Globalmente su impacto ha sido importante en el incremento de la mortalidad y la morbilidad. A finales de 2021 la cifra de contagios confirmados supera los cinco millones de personas y el exceso de mortalidad ha sido de 88.000 defunciones. Estas últimas han afectado sobre todo a las personas mayores de 70 años y de manera dramática durante la primera ola a las personas mayores que viven en residencias. En los cuatro primeros meses de la pandemia falleció el 6% de las personas que vivían en residencias y geriátricos, con variaciones entre comunidades autónomas. Las residencias no estaban preparadas para un *shock* como el coronavirus y las políticas aplicadas fueron generalmente tardías, insuficientes y, en muchos casos, rayando el abandono, aplicando triajes o selección de pacientes y bloqueos en el acceso a la red hospitalaria. Como consecuencia, se ha cuestionado abiertamente el propio modelo de atención residencial existente en España.

La COVID-19 también ha impactado en los grupos vulnerables laboral y socialmente. Los trabajadores de los servicios esenciales y de proximidad (comercio, cuidados, restauración, entre otros), la mayoría de los cuales utilizan sistemáticamente el transporte público en sus desplazamientos, han sido un colectivo especialmente afectado. Como demuestra la EINSFOESSA 2021, las secuelas físicas y emocionales han sido muy importantes en los colectivos en situación de exclusión y precariedad. Este impacto plantea interrogantes preocupantes sobre las implicaciones futuras de la pandemia en la salud de la población bajo lo que se conoce como efectos de segunda ronda o aumento de la morbilidad: el 22% de las personas que han sufrido el coronavirus padecen secuelas. El impacto de la pandemia en la salud mental ha evidenciado un problema del sistema sanitario y social para abordar las necesidades asociadas a la salud mental, que en parte era invisible. El hecho de que haya pasado a la agenda de las políticas públicas es un paso muy positivo.

Al mismo tiempo, el SNS ha sufrido durante el último año y medio una prueba de estrés sin precedentes ante el aumento de la demanda cuando apenas estaba empezando a recuperarse de las políticas de recorte del gasto de la década pasada. El SNS ha es-

tado desbordado y aún no ha recuperado una normal actividad. El principal impacto, además de la sobrecarga de la atención hospitalaria, ha sido el deterioro de la atención primaria, con amplias diferencias entre CC. AA.

Aunque la inversión en sanidad desde marzo de 2020 hasta la actualidad ha sido extraordinaria, el lastre del Plan de Estabilidad 2017-2020 ha reducido la inversión sanitaria, tanto en infraestructuras como en personal, y ha generado un incremento de las desigualdades territoriales en gasto público sanitario. Los efectos de las pasadas políticas no se recuperan en un año. El impacto del recorte del gasto sanitario público ha incrementado el gasto en pólizas sanitarias privadas desde el 19% en 2009 al 23,3% en 2020.

Recuperar plenamente la inversión en atención sanitaria, mejorar la calidad y atender específicamente la salud mental son objetivos necesarios para garantizar la igualdad y evitar la exclusión social.

Los cuidados y la atención a las personas en situación de dependencia y con necesidad de cuidados. La necesidad de un cambio de estrategia

Los cuidados a la infancia y a las personas en situación de dependencia se han visto alterados y sometidos a gran estrés durante la pandemia, sobre todo durante la etapa de confinamiento social, cuando se han puesto de manifiesto varias fragilidades. Una fragilidad que ha supuesto una mayor carga de trabajo sobre los hogares y, en concreto, sobre las mujeres.

Las políticas públicas orientadas a los cuidados se han tenido que ajustar a las circunstancias complementando medidas ordinarias ya existentes con medidas extraordinarias. Las medidas ordinarias, como los permisos parentales por razón de cuidados de niños, niñas y personas dependientes, han seguido funcionando, pero sometidas a las restricciones sanitarias y cuyo impacto ha sido distinto en función del grado de integración y/o exclusión social. La restricción del acceso a la educación de 0-3 años y la mayor utilización de las excedencias no remuneradas por cuidados por parte de las mujeres respecto de los hombres, han supuesto un impacto negativo en las condiciones de vida de los hogares con menores recursos económicos. La pandemia ha vuelto a evidenciar el vacío existente en los cuidados de la infancia entre el final de los permisos retribui-

dos por cuidarles y el inicio de la primera etapa escolar de tres a seis años, cuya solución depende de la situación socioeconómica de los hogares y de las redes familiares y sociales.

En lo que respecta a la atención a la dependencia a través del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), el confinamiento y el miedo al contagio han tensionado los indicadores de acceso y cobertura, han limitado el acceso a los apoyos informales, a los servicios y a las prestaciones, con la excepción de la teleasistencia y las prestaciones económicas como la Prestación Económica por Cuidados en el Entorno Familiar (PECEF). La aprobación del Plan de Apoyos y Cuidados de Larga Duración y el Plan de Choque de la Dependencia por la administración general del Estado en enero de 2021 es la respuesta a un fallo clamoroso del sistema de dependencia que se venía arrastrando desde el año 2012 y que había iniciado un lento proceso de recuperación en algunas CC. AA. desde 2015 y a partir de 2018 a nivel estatal.

Las nuevas medidas para apoyar los cuidados de infancia y personas dependientes no han venido acompañadas de apoyo de rentas sino de adaptaciones o reducciones de la jornada de trabajo, con reducción proporcional de salario (Plan MeCuida) o han sido medidas muy acotadas en el tiempo como los Programas de refuerzo nutricional infantil. Solo las familias con ocupación laboral y menores o mayores de edad convivientes con diagnóstico de COVID-19 tuvieron derecho a un permiso retribuido durante los días que durase la incapacidad laboral transitoria-COVID-19.

La pandemia ha puesto de manifiesto que todos los tipos de cuidados son importantes y que son necesarias políticas públicas que estén a la altura de su reconocimiento como un servicio esencial sine die, guiadas por los principios de universalidad, calidad e inclusión social. Los cuidados integrales en la primera infancia y el cambio de modelo (reducción del recurso residencial, dignificación de este, desmercantilización...), en el caso de la dependencia, son retos a los que hay que responder a corto y medio plazo.

Los servicios sociales: nuevas formas de intervención social para el siglo XXI

Los servicios sociales se han hecho visibles durante la pandemia debido a la crisis de la atención residencial y la dificultad del funcionamiento de centros de día y de atención domiciliaria. Por otra parte, la necesidad de estos servicios para dar respuesta a necesidades personales directas y el compromiso de los profesionales de los servicios

sociales, desde los trabajadores sociales al personal auxiliar y de apoyo, se han hecho manifiestos, revalorizando su papel a futuro.

Este contexto de crisis supone un reto para el devenir inmediato de los servicios sociales si, además, tenemos en cuenta el entorno de los retos más importantes que afrontan las políticas sociales como son, entre otros, el envejecimiento de la población, la lucha contra la exclusión social, la protección de niños, niñas y adolescentes vulnerables y la integración de la población inmigrante.

Este nuevo contexto abre diferentes escenarios en el desarrollo de una rama de la política social que se encoge y amplía en función de su interrelación con otros servicios de bienestar con los que a veces compite y habitualmente colabora. La competencia puede suponer que la atención a la infancia se desplace hacia la responsabilidad del sector educativo o que los cuidados de las personas mayores de 65 años se medicalicen. También puede suceder que los servicios sociales asuman funciones de otros servicios, a modo de endoso de necesidades o casos no deseados por otros sistemas o sectores. Sin embargo, la pandemia enseña que la colaboración entre servicios de bienestar y entre los servicios sociales públicos y los privados no lucrativos, es la clave de bóveda de un sistema o rama que por su propia naturaleza institucional tiene que adecuarse con flexibilidad a las necesidades de las personas y a la creación de espacios de desarrollo comunitario.

El hecho de que los servicios sociales sean en muchos sentidos la «última red» de los servicios de bienestar, además de puerta de entrada a diferentes servicios y prestaciones económicas (como las rentas mínimas de las CC. AA. y las ayudas de emergencia de los ayuntamientos), supone que estén en continuo proceso de adaptación, tanto del modelo de trabajo social como del modo de organización.

La magnitud de la exclusión severa no sólo demanda una mayor intervención por parte de los servicios sociales. También nos augura más tensiones en las zonas fronterizas de otros servicios relacionados con las necesidades de ayuda personal, caso de la educación y la sanidad. Pero, sobre todo, tensiones en su propio seno debido a la complejidad de materializar una efectiva polivalencia de los servicios sociales para responder a necesidades multidimensionales, a la utilización de una digitalización que tiende a excluir a la población más vulnerable, a la insatisfacción de demandas sociales complejas o la propia dificultad de articular el trabajo en red con administraciones y actores sociales.

Si las incertidumbres y amenazas que afrontan los servicios sociales son las antedichas, también es cierto que las oportunidades para su desarrollo son amplias, más allá de

las inercias del presente. Pueden ser creíbles como proveedores de servicios e intervenciones dirigidas a proteger y promover, a cuidar y complementar las capacidades individuales y comunitarias para la vida autónoma e interdependiente en los domicilios y vecindarios. Están en disposición y en ocasiones en acto de reinventar esos servicios residenciales que se han revelado tan indispensables como inadecuados, así como reforzar y renovar otras modalidades de servicios domiciliarios, telemáticos, diurnos y de centros de día.

El reto de superar las brechas educativas que la pandemia ha hecho manifiestas

Con el inicio del estado de alarma las clases presenciales se sustituyeron por la educación a distancia. La nueva situación ha tenido una repercusión negativa sobre el sistema educativo, docentes y estudiantes, aunque de manera desigual. Los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social han sido los más afectados.

La pandemia ha intensificado las brechas educativas ya existentes en un contexto marcado por altos niveles de desigualdad en el acceso a la formación, las condiciones de aprendizaje y los resultados educativos. Frente a esta situación las políticas educativas han tratado con relativo éxito de frenar los impactos más negativos de las nuevas brechas educativas.

El traslado de la educación desde los centros escolares al ámbito de las familias durante el estado de alarma ha evidenciado una desigualdad ya existente, pero que en estas circunstancias excepcionales adopta nuevas formas: brechas de acceso a la conexión digital, al uso de las tecnologías y, como consecuencia, una mayor desigualdad de resultados. En los hogares con infancia de etnia gitana la falta de conexión a internet (44%) se cuadriplica respecto de la población general y en hogares con niños con discapacidad es el doble en comparación con los que no la tienen. Además, hay que tener en cuenta las condiciones de la vivienda y una alimentación adecuada, que para niños y niñas sin recursos se garantizaba mediante comedores escolares. La composición social de los centros es un factor que ha condicionado de forma marcadamente desigual los procesos y procedimientos de aprendizaje durante la pandemia.

Los cierres de escuelas y la aplicación de la docencia en remoto ha provocado una reducción del tiempo lectivo y para el aprendizaje, que se acumula al conocido fenómeno del «olvido veraniego» que puede repercutir en un aumento de la segmentación

en la tasa de fracaso escolar. Esta pérdida afecta en mayor medida a los estudiantes de familias con bajos recursos. En los hogares con niños y niñas con menos de 15 años, un 15% indican que sus calificaciones son peores que en 2019, porcentaje que aumenta de forma considerable en los hogares más vulnerables, particularmente en los de etnia gitana (30,6%) o de origen extracomunitario (20,6%). En general, se constata que existe una relación estrecha entre el empeoramiento de las condiciones económicas en el hogar durante la pandemia y el rendimiento escolar. Los problemas de conciliación, la disponibilidad de tiempo y de recursos son factores que agravan los resultados académicos. La distancia entre hogares y la distancia entre centros educativos se ha agravado con la pandemia.

Para hacer frente al agravamiento de estas brechas por el impacto de la pandemia las políticas educativas han actuado en varios frentes. Por una parte, se ha tratado de acortar el tiempo de cierre de los centros educativos y reforzar la enseñanza online mediante formas de aprendizaje en casa con el apoyo de soportes digitales, como el Plan Educa Digital en 2020. Por otra parte, el retorno a las aulas se ha caracterizado por la flexibilidad en cuanto a la gestión del tiempo de enseñanza y formas de evaluación, sacrificando en parte el tiempo de socialización que supone el centro escolar. La evaluación futura del uso de los fondos educativos aportados por el gobierno central para contratación de profesores, becas y digitalización, así como el programa Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo + 2020-2021 (PROA) dirigido al alumnado más vulnerable, nos mostrará en qué medida la pandemia ha reducido o incrementado las desigualdades territoriales.

Se puede concluir que se ha producido una acumulación de pérdidas que exigen esfuerzos de compensación y de aprendizaje intensivos para el alumnado más desfavorecido. Reducir la segregación escolar, facilitar el acceso a espacios de interacción entre el alumnado y reducir las desigualdades sociales y territoriales es un reto del sistema educativo al que debe dar respuesta sin pausa alguna.

Políticas frente a la exclusión residencial

Los informes FOESSA de la pasada década demuestran cómo la interrelación entre la baja calidad en el empleo y los altos costes de la vivienda son una combinación que explica por qué un segmento de hogares y de personas llegan a una situación de exclusión social. Las escasas políticas de vivienda no han logrado hasta ahora garantizar el acceso a una vivienda adecuada para los hogares en situación de exclusión social,

especialmente en el caso de colectivos como, por ejemplo, los jóvenes con contratos de trabajo precarios.

Esta situación se ha visto agravada por la crisis de la COVID-19, que ha tenido un impacto especialmente negativo en los hogares vulnerables. Los indicadores resultantes de la Encuesta EINSFOESSA 2021 así lo demuestran. Por una parte, la exclusión residencial más grave sigue teniendo un gran peso: se ha duplicado el porcentaje de hogares que residen en viviendas insalubres entre 2018 (3,2%) y 2021 (7,2%), en entornos degradados (0,8% en 2018 y 1,8% en 2021) o que tienen la vivienda en precario (3,7% en 2018 y 4,3% en 2021). El hacinamiento se ha duplicado entre 2018 (2,6%) y 2021 (4,6%). Además, se ha incrementado entre 2018 y 2021 el porcentaje de hogares que carecen de equipamientos básicos como agua corriente y energía eléctrica. En 2021 el 10% de los hogares no tienen calefacción y el 9% no pueden mantener una temperatura adecuada en la vivienda. Un indicador significativo de las condiciones de acceso a la vivienda es el empeoramiento del entorno de la misma: se ha incrementado el porcentaje de los hogares que viven en barrios deteriorados entre 2018 (5,3%) y 2021 (7,7%) y, en general, en entornos degradados (0,8% en 2028 y 1,8% en 2021).

La EINSFOESSA 2021 muestra cómo entre 2018 (6,2%) y 2021 (11,3%) aumentaron los hogares que sufrieron retrasos, o no tuvieron dinero suficiente, para el pago de alguno de los gastos relacionados con la vivienda, como el pago del alquiler o la hipoteca. Hay que destacar el impacto de la pobreza energética: el 6,5% de los hogares recibieron avisos de corte de suministros básicos por carencia de recursos. La amenaza de expulsión de la vivienda por falta de pago afecta en 2021 al 2,3% de los hogares. Son situaciones más presentes en los hogares en situación de pobreza severa en los que, por ejemplo, solo el 3,7% tienen una vivienda en propiedad pagada frente al 46,8% de los hogares en situación de integración plena y el 44,1% de los hogares en integración precaria. La COVID-19 no ha hecho sino empeorar o tensionar la mayoría de los indicadores de acceso y mantenimiento de la vivienda.

Las políticas públicas de exclusión de la vivienda son estructuralmente limitadas y ya lo señalaba el *VIII Informe* FOESSA de 2019, y lo son también las implementadas frente a la COVID-19: que el sector público no tiene una estrategia fundamentada en los derechos humanos. Hay que destacar el esfuerzo de las medidas públicas anti-COVID-19, pero en la práctica no siempre se han cumplido o lo han hecho con excesiva lentitud, como en el caso de la moratoria en el pago de las hipotecas de vivienda habitual, la moratoria, suspensión y condonación de deuda en alquiler de la vivienda habitual, la prórroga obligatoria del contrato de alquiler con compensación económica del propietario, la suspensión del desalojo forzoso de la vivienda habitual, y la inclusión en el Plan

de Estatal de Vivienda 2018-2021 de ayudas al alojamiento para grupos sociales muy vulnerables y prohibición del corte de suministros básicos a consumidores vulnerables. Es necesario un lapso de tiempo para valorar su eficacia.

La diversidad de situaciones de exclusión de la vivienda y las limitadas políticas públicas exigen el desarrollo de estrategias combinadas de intervención pública para garantizar el acceso a una vivienda adecuada con el concurso de los planes de vivienda estatal y autonómicos, la próxima ley estatal por el derecho a la vivienday la estrategia integral estatal de personas sin hogar.

Una última reflexión

En suma, la crisis de la COVID-19 nos deja una profunda huella social que incide en la situación provocada por la Gran Recesión 2008-2013, que no fue plenamente resuelta en el siguiente periodo de recuperación. Una huella que se concreta en un aumento de las desigualdades sociales, incluidas las de género, y de la exclusión social, que amenaza con profundizar y cronificar la fractura social con los sectores más vulnerables. Esta nueva crisis ha intensificado procesos de transformación social en marcha, como el aumento de la inestabilidad laboral, que incide en la inseguridad de amplios sectores de la población ocupada, o la digitalización intensiva, que ha hecho visible un nuevo factor exclusógeno en forma de brecha digital.

Frente a esta situación, el esfuerzo de respuesta desde las políticas públicas ha sido notablemente mayor que en la crisis anterior, con un proceso de refuerzo y transformación de las políticas públicas en marcha, que no siempre ha podido seguir el ritmo que las necesidades sociales requerían. En unos casos se han introducido medidas provisionales (en el caso de la salud, la vivienda o la protección social) que habría que ver cómo mantenerlas de manera estable para el futuro, con las lógicas modificaciones. En otros casos, como el Ingreso Mínimo Vital, las medidas han presentado un despliegue insuficiente que ha limitado los efectos que se pretendían. Por todo ello, es necesaria una revisión en profundidad del modelo de estado de bienestar en su conjunto, con una orientación clara hacia el acceso a los derechos como canal para la inclusión social y la «recuperación» de los sectores más excluidos.

Metodología de la Encuesta EINSFOESSA y cuestionarios

Contenido

1. Diseño muestral y trabajo de campo
- 1.1 Objetivos
- 1.2 Unidades de encuestación y universo
- 1.3 Procedimiento general de muestreo
- 1.4 Clasificación de los hogares
- 1.5 Selección de las secciones censales
- 1.6 Diseño del tamaño muestral de los estratos
- 1.7 Procedimiento de aplicación de los cuestionarios
- 1.8 Estimación del número de cuestionarios de filtro y determinación del número de rutas
- 1.9 Selección del hogar
- 1.10 Estimación de porcentaje de personas por debajo del umbral de pobreza en Euskadi y Navarra
- 1.11 Administración de la encuesta
- 1.12 Periodo de referencia del trabajo de campo
- 1.13 Resultados del trabajo de campo
- 1.14 Ajustes posteriores al trabajo de campo: ponderación y calibración del fichero de datos

2. La medición de la exclusión social y la pobreza
- 2.1 Revisión realizada de los indicadores de exclusión social EINSFOESSA
- 2.2 La construcción de un índice de exclusión social a partir de un sistema de 37 indicadores

3. Cuestionario filtro de la Encuesta EINSFOESSA 2021

4. Cuestionario principal de la Encuesta EINSFOESSA 2021

1. Diseño muestral y trabajo de campo

1.1. Objetivos

El objetivo de la encuesta es cuantificar y analizar las condiciones de vida y la exclusión social en España, obteniendo datos representativos a nivel nacional y a nivel de algunas comunidades autónomas y territorios. Esto se pretende con dos perspectivas: una, estudiar a los hogares que están en situación de exclusión social, o con gran número de problemas, y por otro lado relacionar la situación de estos hogares con el resto de la población.

Hay una serie de comunidades autónomas para las que se calculará una muestra específica para alcanzar un nivel de error máxima, y para el resto la muestra será la que les tocaría para alcanzar el error máximo a nivel del universo de referencia total (hogares residentes en España salvo Ceuta y Melilla). También tendrá una muestra específica la diócesis de Barcelona.

1.2. Unidades de encuestación y universo

El universo (población de referencia) son los hogares que se encuentran en España salvo Ceuta y Melilla. La unidad de encuestación son los hogares, es decir, la información se pide sobre el conjunto de la unidad familiar.

1.3. Procedimiento general de muestreo

La encuesta se realiza de forma presencial, en las viviendas. El procedimiento de selección de los hogares es bietápico, con una primera selección de secciones censales y una segunda selección mediante rutas aleatorias.

La encuesta contiene dos cuestionarios, el primero de filtro y el segundo el principal, con el grueso de las preguntas. El segundo cuestionario se pregunta solo a las personas que cumplen determinadas condiciones del primer cuestionario, y a una parte de los que no las cumplen. Este procedimiento sirve para garantizar que se obtenga un número suficiente de hogares con indicios de exclusión social.

1.4. Clasificación de los hogares

Dado que queremos estudiar en especial a los hogares con exclusión social, o que acumulen problemas, necesitaremos un número mínimo de estos para poder analizarlos. Para ello se ha diseñado un cuestionario de filtro, con una serie de preguntas que revelarían problemas que, si bien no son determinantes de la exclusión social, sí son indicios de una mala situación familiar. De esta manera, aquellos hogares en los que se contesta afirmativamente a alguna de estas preguntas se clasifican como hogares con indicios de vulnerabilidad.

1.5. Selección de las secciones censales

La selección de las secciones censales donde se ha realizado la encuesta no es proporcional a la población, sino que es proporcional a la población estimada en riesgo de pobreza relativa. Esta estimación se ha realizado utilizando los datos de la estadística Atlas de Distribución de la Renta de los Hogares del INE para todas las provincias salvo País Vasco y Navarra. Para País Vasvo y Navarra, para los que no existe el dato de población en riesgo de pobreza relativa, se ha utilizado una estimación a partir del dato de renta media por sección que publica EUSTAT para País Vasco y el INE para Navarra que se detalla más adelante.

Esto se hace así para conseguir hogares con problemas de exclusión social con mayor facilidad. La desproporcionalidad en la selección de las secciones censales se corrige a posteriori con ponderación.

La selección de las secciones se hará estratificada por provincias, con una afijación proporcional a la población de cada provincia.

1.6. Diseño del tamaño muestral de los estratos

El objetivo de determinar las características de los hogares con problemas en sus condiciones de vida determina que tenemos que fijar un nivel máximo de error para los hogares que van a contestar el cuestionario segundo (cuestionario principal). Por tanto, en principio se fijará un tamaño muestral para este segundo cuestionario.

En cada comunidad autónoma con muestra específica, así como para la diócesis de Barcelona la muestra total será de 600 cuestionarios, previéndose 400 para hogares con indicios de inclusión y 200 para hogares sin indicios. Para la muestra general se fija un error máximo de partida del 2%, aunque el error final será mucho menor por la existencia de las muestras específicas.

Con estos tamaños se garantiza un nivel de error, si se tratara de un muestreo aleatorio simple, del ±5% al nivel de confianza del 95% para la población con algún indicio de inclusión, y ese mismo nivel de error para los hogares en general, para las comunidades autónomas con muestra propia y para cada NUT-1.

En la tabla siguiente podemos observar la muestra teórica por CC. AA. y tipo de hogar. La muestra inicial fueron 6.781 entrevistas completas.

Distribución de la muestra teórica por CC. AA. y tipo de hogar

CC. AA.	Total	Vulnerables	Integrados
Andalucía	600	400	200
Aragón	67	44	23
Asturias	600	400	200
Baleares	59	39	20
Cantabria	30	20	10
Castilla-La Mancha	600	400	200
Castilla y León	600	400	200
Cataluña	984	656	328
Comunidad Valenciana	600	400	200
Extremadura	54	36	18
Galicia	137	90	47
Canarias	600	400	200
Madrid	600	400	200
Murcia	600	400	200
Navarra	34	23	11
País Vasco	600	400	200
Rioja (La)	16	11	5
Total general	6.781	4.519	2.262

1.7. Procedimiento de aplicación de los cuestionarios

Como se ha dicho, la muestra está diseñada para conseguir un error máximo para los hogares con algún indicio de exclusión. Por tanto, necesitamos un número mínimo de hogares con esas características. Para ello, cuando se comienza un contacto con un hogar primero se realiza el cuestionario de filtro. El hogar se clasifica según si responde afirmativamente a alguna pregunta del cuestionario o no. En cada sección hay unas cuotas máximas para cada tipo de hogar. Si una vez realizado el cuestionario de filtro y el hogar clasificado en una de las dos categorías de hogares, la cuota correspondiente está libre, se realiza el cuestionario principal.

1.8. Estimación del número de cuestionarios de filtro y determinación del número de rutas

El número de cuestionarios de filtro necesarios para obtener la muestra dependerá de la dificultad en encontrar a los hogares que se necesitan para la muestra, sobre todo los que tienen indicios de vulnerabilidad, por ello necesitamos a priori una estimación de cuál es el porcentaje de hogares en ese caso. Para realizar esa estimación se usará la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del INE en su última oleada disponible, pero como no tenemos la información en la ECV de todas las preguntas que constituyen el filtro, utilizaremos como aproximación, al igual que para la estimación anterior, el porcentaje de población en hogares por debajo del umbral de pobreza. El umbral utilizado, al igual que en el cuestionario de filtro, será el definido por el 60% de la mediana de los ingresos de la población española, pero con los ingresos corregidos por paridad de poder de compra de cada comunidad autónoma. Con esa estimación se calcula la dificultad de obtener entrevistas de hogares en riesgo de vulnerabilidad, y por tanto la cantidad de cuestionarios de filtro que serán necesarios realizar. Por secciones se pondrán cuotas en función del número de hogares por debajo del umbral de la pobreza con la misma estimación utilizada para la selección de las secciones, permitiéndose flexibilidad en esas cuotas.

Para calcular el número de entrevistas que se pueden conseguir en un día se realiza un cálculo teniendo en cuenta el tiempo que se puede tardar en conseguir un contacto y la realización de un cuestionario de filtro y una entrevista completa, fijándose el número de contactos previsto entre 25 y 35 en cada ruta.

1.9. Selección del hogar

Una vez seleccionada la unidad primaria de muestreo, la sección censal, la selección de los hogares se realiza mediante rutas aleatorias dentro de la sección, definida por los callejeros del INE. Cuando se llega a un hogar se le realiza el cuestionario filtro, y si pertenece a una cuota libre (sea de hogares en peligro de exclusión o lo contrario) se realiza el cuestionario completo, aunque con la flexibilidad comentada. Además, se proporcionaron cifras orientativas del porcentaje de hogares formados solo por personas mayores para que la muestra no se desviara de estas cifras.

1.10. Estimación de porcentaje de personas por debajo del umbral de pobreza en País Vasco y Navarra

En anteriores ediciones de la Encuesta EINSFOESSA para determinar el porcentaje de personas en riesgo de exclusión social se ha recurrido a modelos sobre los censos de población y viviendas. En esta ocasión, la lejanía de la fecha del último censo (2011) y los problemas de cobertura de dicho censo detectados en algunas secciones no aconsejaban utilizar esta fuente de información si había alternativas. Desde el año 2017 se dispone de la estadística del INE Atlas de Distribución de la Renta de los Hogares, que da la información del porcentaje de población de cada sección con renta por debajo de distintos umbrales, a partir de los datos del IRPF. Esta información es de una relevancia muy alta para la estimación del porcentaje de personas en riesgo de exclusión social, dada la gran relación entre ambas circunstancias, optándose por el umbral del 60% de la renta mediana, que es el aceptado normalmente como umbral de riesgo de pobreza, y el que se utilizará en el cuestionario de filtro, aunque en este último caso el umbral de ingresos se corrige por paridad de poder de compra de cada comunidad autónoma. Se han utilizado los últimos datos disponibles en la fecha de preparación de la muestra, que eran los de 2017.

Por desgracia, esta información no se proporciona de momento para toda España, falta para las comunidades autónomas de Navarra y País Vasco, que tienen haciendas propias. Para estas comunidades solo es posible obtener a nivel de sección la renta media de las secciones. En el caso de Navarra se ha obtenido de la misma estadística del INE, y en el caso de País Vasco de la web de EUSTAT.

Para poder realizar una estimación del porcentaje de personas por debajo del umbral de pobreza se ha intentado ver cuál es la relación entre ambas variables, el porcentaje de personas por debajo del umbral de pobreza y el nivel de renta de las secciones. Para ello se han probado varios modelos de relación entre ambas variables para las secciones de las que se dispone de ambas variables, siendo el que mejor se ajustaba un modelo de regresión lineal entre el logaritmo de ambas variables, siendo por tanto el elegido. El modelo se ha aplicado a la variable de renta media para las secciones para las que no había datos de población por debajo del umbral, y la estimación del modelo nos da la estimación para esa variable que será la que se utilice.

1.11. Administración de la encuesta

La encuesta ha sido realizada de manera presencial, mediante una entrevista personal, y las respuestas se han recogido en un cuestionario estructurado y precodificado en el 99% de las variables. La encuesta ha sido administrada por entrevistadores previamente formados para la realización de la tarea, que han trabajado en un total de 400 rutas repartidas en 262 municipios de España. Las encuestas se han realizado siguiendo una selección previa de secciones censales, dentro de las cuales se ha establecido un sistema de rutas aleatorias desde una dirección de partida y dentro del callejero que compone dicha sección censal, por lo que se ha recorrido el callejero en toda su extensión hasta completar tres vueltas completas al mismo o hasta completar el número de cuestionarios.

Resumen del reparto de rutas y entrevistas

Estrato	N.º de rutas	N.º de cuestionarios de contacto	N.º hogares con indicios	N.º hogares sin indicios
Andalucía	31	845	406	210
Asturias	38	885	401	214
Canarias	29	954	400	227
Castilla-La Mancha	34	1027	417	211
Castilla y León	46	1115	407	215
Comunidad Valenciana	37	1048	427	211
Madrid	37	1042	415	201
Murcia	26	925	402	203

País Vasco	42	1044	400	204
Diócesis de Barcelona	27	974	412	204
Resto de Cataluña	23	597	270	144
Resto de España	30	746	268	144
Total general	400	11.202	4.625	2.388

1.12. Periodo de referencia del trabajo de campo

El proceso de realización de las encuestas ha trascurrido entre el 11 de marzo y el 31 de mayo de 2021. La información relativa a las actividades económicas, así como la de pensiones y prestaciones económicas está referida a lo acontecido durante el año 2020.

1.13. Resultados del trabajo de campo

La muestra de hogares de España está conformada por 7.013 encuestas, que han aportado información sobre 18.546 personas, lo que devuelve unos márgenes de error del ±0,7% para la información de los hogares y del ±1,2% para la información de la población. En ambos casos, el margen de error es óptimo, la información es estadísticamente representativa del conjunto del universo, y los intervalos de confianza permiten un análisis detallado de los niveles de integración y exclusión social.

La muestra de entrevistas completas (cuestionario principal) se dividía en muestra de hogares excluidos e integrados. Los resultados finales a nivel total y por comunidades autónomas se pueden ver en la siguiente tabla.

Distribución de la muestra realizada por CC. AA. y tipo de hogar

CC. AA.	Total general	Hogar potencialmente integrado	Hogar vulnerable
Andalucía	616	210	406
Aragón	71	27	44

Asturias	615	214	401
Baleares	63	23	40
Canarias	627	227	400
Cantabria	32	11	21
Castilla y León	622	215	407
Castilla - La Mancha	628	211	417
Cataluña	1.030	348	682
Comunidad Valenciana	638	211	427
Extremadura	55	19	36
Galicia	141	48	93
Madrid	616	201	415
La Rioja	16	5	11
Murcia	605	203	402
Navarra	34	11	23
País Vasco	604	204	400
Total general	7.013	2.388	4.625

1.14. Ajustes posteriores al trabajo de campo: Ponderación y calibración del fichero de datos

Una vez recibido el fichero de datos se realizan varias ponderaciones para corregir la desproporcionalidad de la muestra y para ajustar la muestra obtenida a los datos poblacionales, en sucesivos pasos. Primero, sobre el fichero completo con todos los formularios filtro:

1. Se calcula una ponderación para cada sección con el inverso de la probabilidad de selección con la que se seleccionó la sección, que era el número de hogares pobres estimado en la sección

2. Se realiza una estimación de la probabilidad de selección del individuo en la sección. Esta estimación se calcula como: N.º de hogares pobres*n.º de filtros/población. El coeficiente de ponderación provisional (peso1) será el inverso de esta probabilidad.

3. Se calcula la suma de peso1 por estratos, y se calcula su suma para cada estrato (provincias y en el caso de Barcelona la diócesis). Se calcula su suma a nivel provincial, y se calcula un coeficiente provincial como la población dividido por la suma de peso1 para cada estrato (coef_prov), definiéndose peso2=peso1*coef_prov.

Utilizando la ponderación calculada se calcula la proporción entre vulnerables y no vulnerables en todos los filtros en cada sección. A continuación, se realiza la ponderación en el fichero de cuestionarios completos.

1. Se aplica la ponderación obtenida anteriormente peso2.

2. Se aplica una ponderación a los cuestionarios de vulnerables y no vulnerables para que la proporción en el fichero de cuestionarios completos sea la misma que la del fichero de cuestionarios de filtros, calculada antes, en cada sección.

3. Se realiza una calibración del fichero partiendo de la ponderación anterior, para ajustar los datos obtenidos en cada submuestra por nacionalidad, edad, relación con la actividad y nivel de estudios.

2. La medición de la exclusión social y la pobreza

2.1. Revisión realizada de los indicadores de exclusión social EINSFOESSA

El sistema de indicadores de exclusión de EINSFOESSA viene utilizándose desde 2007 y se ha fundamentado y explicado en las cuatro ediciones anteriores de la encuesta (Fernández Maíllo 2019; Laparra y Pérez Eransus 2010; Lorenzo 2014; Renes 2008). En esta ocasión, se ha decidido realizar una revisión de los indicadores, que se han aplicado a una nueva serie a partir de 2018, de forma que puedan seguir analizándose los cambios sin sesgos metodológicos. Se han introducido también cambios en algunos enunciados para dar mejor cuenta de su concreción actual. El listado completo de los indicadores, con los datos de la serie anterior (2007-2018) y de la serie nueva (2018-2021) puede verse en la tabla final de este anexo. Repasamos en primer lugar los cambios introducidos:

Ind. 1, 5, 6 y 37: identificación de las personas desempleadas

Se introduce para la serie nueva, a partir de 2018, también el requisito de la búsqueda efectiva de empleo en las últimas cuatro semanas y el de disponibilidad para incorporarse a un empleo inmediatamente.

Ind. 4: Hogar sin ingresos periódicos: sin ocupados, ni pensionistas contributivos, ni de baja, ni con prestaciones periódicas

Se identifica exclusivamente aquellos hogares en los que no hay una fuente de ingresos periódica y por tanto previsible: que no tienen un empleo, ni una pensión (contributiva o no contributiva) ni una prestación por desempleo (de cualquier tipo) ni una prestación de ingresos mínimos (IMV o rentas mínimas).

Con esta definición, este indicador se incorpora a la dimensión dos: participación en la distribución, ya que habla más de las condiciones para el acceso (y mantenimiento) de unas condiciones de vida adecuadas que de la aportación a la generación de riqueza.

Ind. 5: Hogar con al menos una persona desempleada de larga duración, sin titulación profesional, que no ha recibido formación y no ha realizado estudios en el último año.

Se entiende que la no realización de actividades formativas puede ser un elemento de exclusión social si no se cuenta con una titulación profesional (FP, universitaria o similar), pero no en caso contrario. La realización de estudios reglados se asimila en este indicador a la formación ocupacional a estos efectos.

Se utiliza el mismo periodo de referencia para contemplar la situación de desempleo y el acceso a la formación.

Ind. 7: Hogar bajo el umbral de pobreza severa (40% de la mediana)

Se introduce un umbral superior para adecuarlo al nivel de ingresos establecido en los análisis habituales de Eurostat para la pobreza severa y el nivel que se ha establecido políticamente como mínimo, con el nuevo IMV.

Se utiliza el umbral anclado de la EINSFOESSA 2018 (correspondiente a los ingresos de 2017). Se actualiza la capacidad adquisitiva con la inflación acumulada de los tres años, 2018-2020 (a partir de la media anual de los 12 meses de cada año): un 2,08%.

Ind. 8: Hogares que no cuentan con equipamientos domésticos considerados básicos

Se actualiza el análisis de los bienes considerados básicos por más del 95% de la población para 2018 y se utiliza el mismo listado de bienes para los dos años.

Ind. 9: Hogar con adultos sin derecho de voto

Como la clave de este indicador es la exclusión de los derechos políticos, se extiende a los países con acuerdo de reciprocidad: actualizamos el listado y mantenemos al Reino Unido, a la luz de la información disponible a este respecto en el momento.

Ind. 12: Hogar en el que todas las personas de 16 a 65 tienen menos de graduado escolar o equivalente

Para las personas que han superado la edad escolar (de 16 y más años), se identifican aquellos que no alcanzaron el nivel de estudios básicos considerado en el momento en el que tenía edad escolar.

Las personas de 16 a 65 años fueron escolarizadas con la ley general de educación o posteriores. Se incluyen si no completaron la EGB, la ESO o el Graduado Escolar. El graduado escolar se obtenía a los 14 años por lo que hacemos este cálculo para la edad (2021-1970+14=65). Para 2018, con el mismo criterio, utilizamos el tramo de edad de 16 a 62 años.

Ind. 13: Hogar con alguna persona de más de 65 con menos de 5 años de escolarización

Se aplica un criterio común para todas las personas de 66 años en adelante (al menos cinco años de escolarización). Para 2018, con el mismo criterio, utilizamos el tramo de edad de 63 y más años.

Ind. 16: Hogar con situaciones de insalubridad: humedades, suciedad y olores

Se introduce un filtro, eliminando aquellos casos que manifiestan que "no tienen necesidades en torno a la vivienda".

Ind. 17: Hacinamiento grave: menos de 15 m² por persona

Se entiende que son siempre menores de 15 m².

Ind. 19: Entorno muy degradado

Se reintroduce la sintaxis solamente con la variable inicialmente utilizada: entorno muy degradado.

Ind. 20: Barreras arquitectónicas con personas de movilidad reducida en el hogar

Se identifican las personas con movilidad reducida como aquellas que tienen discapacidad mayor del 33%, o dependencia reconocida o alguna de las siguientes patologías crónicas/graves: alzheimer, cáncer, enfermedad del corazón, artritis, artrosis, deficiencia física, enfermedades óseas, esclerosis, fibromialgia, hernia, ictus, enfermedades musculares, polio, vértigos y problemas neurológicos o del sistema nervioso central.

Se identifica la existencia de barreras arquitectónicas en la vivienda y la necesidad declarada de rehabilitar la vivienda por la existencia de dichas barreras.

Se seleccionan los hogares que cumplen ambas condiciones: las personas con movilidad reducida y hay barreras.

Ind. 21: Gastos excesivos de la vivienda (los ingresos menos los gastos de vivienda sitúan al hogar bajo el umbral de pobreza severa del 40%)

En coherencia con la modificación del umbral de pobreza severa (indicador 7), se modifica también este indicador.

Ind. 27: Hogar que ha dejado de comprar medicinas o prótesis, seguir tratamientos o dietas, por problemas económicos

Se cambian los hogares en los que hay alguien que necesita una de las siguientes prótesis, tratamientos o dietas y no puede permitírselas: gafas/audífonos, prótesis dental, ayudas técnicas (sillas, coche adaptado, muletas, calzado ortopédico...), medicamentos, rehabilitación, necesidades alimentarias especiales, podólogo, psicólogo, dentista.

No se incluyen las situaciones por encima del nivel de pobreza moderada (>60% de la mediana) al entender que ahí la causa no es la falta de recursos económicos.

Ind. 31: Alguien ha sido o está a punto de ser madre o padre adolescente en los últimos 10 años

Se elimina en el enunciado la referencia a la monoparentalidad de la serie anterior.

Ind. 35: Hogar con personas que han estado en instituciones durante el último año: hospitales y pisos psiquiátricos, centros de drogodependencias, de menores, penitenciarios, para transeúntes o mujeres

Se toma como referencia los hogares con alguien en instituciones durante el último año.

Ind. 36: Acumulación de deudas: hogar con retrasos en los pagos de suministros, vivienda, pagos a la administración o préstamos, que no podrán ponerse al día fácilmente

Se introduce este nuevo indicador en la dimensión de exclusión del consumo, en el eje económico.

Ind. 37: Hogar con sustentador principal activo en inestabilidad laboral grave (en un año: tres ó más contratos, tres ó más empresas, tres ó más meses parado)

Se introduce este nuevo indicador en el eje económico, en la dimensión exclusión del empleo.

Proporción de hogares afectados por cada indicador, en la serie anterior (con 35 indicadores) y en la serie nueva (37 indicadores revisados) (% sobre los casos válidos en cada uno)

			Serie inicial				Serie nueva	
	Nº Ind	Indicadores	2007	2009	2013	2018	2018	2021
Empleo	1	Hogar cuya persona sustentadora principal está en paro desde hace un año o más	1,0	4,6	6,8	2,9	2,8	4,3
	2	Hogar cuya persona sustentadora principal tiene un empleo de exclusión (venta a domicilio, venta ambulante de apoyo, venta ambulante marginal, empleadas del hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales temporeros, recogedores de cartón y otros residuos, reparto de propaganda, mendicidad)	2,8	2,3	3,2	1,1	1,1	1,1
	3	Hogar cuya persona sustentadora principal tiene un empleo irregular: sin contrato y sin cobertura en la Seguridad Social	3,9	1,9	2,9	1,3	1,3	1,0
	4	Hogares sin personas ocupadas, ni pensionistas , ni con prestaciones periódicas (del SEPE o rentas mínimas)	4,9	--	7,8	7,2	6,1	8,1
	5	Hogar con al menos una persona desempleada de larga duración, sin título profesional y sin haber recibido formación ocupacional o haber realizado estudios en el último año	7,0	20,8	27,5	15,3	5,8	7,4
	6	Hogar con todas las personas activas desempleadas	2,9	10,7	11,0	6,6	5,9	10,3
	37	Hogar cuya persona sustentadora principal está activo, en inestabilidad laboral grave (≥3 contratos ó ≥3 empresas ó ≥3 meses en desempleo)					4,8	10,3
Consumo	7	Hogar en pobreza severa: ingresos inferiores al 40% de la renta familiar mediana equivalente anclada en 2018 (actualización IPC para 2021) (30% serie inicial)	2,4	2,3	4,5	4,7	8,1	11,3
	8	Hogar que no cuenta con algún equipamiento doméstico considerado básico por más del 95% de la sociedad en 2018 (agua corriente, agua caliente, electricidad, evacuación de aguas residuales, baño completo, cocina, lavadora, frigorífico)	--	--	1,7	1,6	1,7	2,7
	36	Hogar con acumulación de deudas: con retrasos en los pagos de suministros, vivienda, pagos a la administración o préstamos, que no podrán ponerse al día fácilmente	--	--	--	--	3,7	4,7
Partic. política	9	Hogar con personas sin derecho a elegir a sus representantes políticos y a ser elegido: hogares con alguna persona de 18 y más años, de nacionalidad extracomunitaria (sin convenio de reciprocidad)	9,2	9,8	5,1	5,6	5,6	6,9
	10	Hogar con alguna persona sin capacidad efectiva de ser considerado y de influir en el proceso de toma de decisiones colectivas: no participan en las elecciones por falta de interés y no son miembros de ninguna entidad ciudadana	4,6	11,3	8,2	5,9	5,9	6,4
Educación	11	Hogar con personas de 3 a 15 años no escolarizados	1,3	0,9	0,9	0,5	,5	1,2
	12	Hogar en el que todas las personas de 16 a 65 años (16-62 en 2018) tienen menos de graduado escolar o equivalente	4,9	5,2	2,8	4,0	5,8	6,9
	13	Hogar con alguna persona de más de 65 años (más de 62 en 2018) con menos de 5 años de escolarización	6,1	5,7	4,7	1,7	7,9	6,7

Vivienda	14	Hogar en infravivienda: chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar	1,4	0,4	0,7	0,3	0,3	,01
	15	Hogar con deficiencias graves en la construcción de la vivienda	1,2	1,3	1,6	1,9	1,9	1,8
	16	Hogar con situaciones de insalubridad: humedades, suciedad y olores	7,1	7,8	9,5	6,8	3,2	7,2
	17	Hogar en hacinamiento grave (< 15 m cuadrados por persona)	4,6	3,4	3,2	3,5	2,5	4,6
	18	Hogar con tenencia de la vivienda en precario: facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, ocupada ilegalmente o con aviso de desahucio	3,7	1,0	1,5	3,7	3,7	4,3
	19	Hogar con entorno muy degradado	0,6	0,6	2,4	1,4	0,8	1,8
	20	Hogar con personas de movilidad reducida y con barreras arquitectónicas	2,6	3,1	5,6	3,8	2,2	2,2
	21	Hogar con gastos excesivos de la vivienda (ingresos - gastos viv < umbral pobreza severa del 40%) (30% Serie inicial)	3,8	5,7	7,6	9,9	11,1	14,2
Salud	22	Hogar con alguna persona sin cobertura sanitaria	0,7	0,0	0,5	0,6	0,6	0,8
	23	Hogar en el que alguien ha pasado hambre en los 10 últimos años con frecuencia o la están pasado ahora	2,6	1,7	3,9	2,2	2,2	2,6
	24	Hogar en el que todos los adultos sufren discapacidad, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria	2,4	3,3	2,6	4,6	4,6	4,3
	25	Hogar con alguna persona dependiente que necesitan ayuda o cuidados de otra persona (para realizar las actividades de la vida diaria) y que no la reciben	1,1	1,1	1,2	1,0	1,0	1,2
	26	Hogar con alguien enfermo grave o crónico que no ha recibido asistencia médica para esa enfermedad en un año	0,7	0,1	0,9	1,6	2,1	2,2
	27	Hogar que ha dejado de comprar medicinas o prótesis, seguir tratamientos o dietas, por problemas económicos (bajo el umbral de pobreza moderada del 60%)	5,5	5,7	13,3	8,3	7,5	13,1
Conflicto social	28	Hogar en el que alguien ha recibido o recibe malos tratos físicos o psicológicos en los últimos 10 años	--	2,1	2,5	2,4	2,4	3,5
	29	Hogar con relaciones muy malas, malas o más bien malas entre sus miembros	1,4	0,7	0,7	0,5	0,5	1,5
	30	Hogar con personas que tienen o han tenido problemas con el alcohol, con otras drogas o con el juego en los 10 últimos años	--	3,9	2,4	2,2	2,2	2,2
	31	Hogar en el que alguien ha sido o está a punto de ser madre o padre adolescente en los últimos 10 años	2,0	0,8	0,6	0,6	0,6	1,6
	32	Hogar con personas que tienen o han tenido problemas con la justicia (antecedentes penales) en los 10 últimos años	2,6	1,1	0,7	0,6	0,6	1,1
Aislamiento social	33	Hogar con personas sin relaciones y que no cuentan con ningún apoyo para situaciones de enfermedad o dificultad	6,2	5,5	5,3	5,4	5,4	5,4
	34	Hogar con relaciones malas o muy malas con los vecinos del barrio	1,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6
	35	Hogar con personas que han estado en instituciones durante el último año: hospitales y pisos psiquiátricos, centros de drogodependencias, de menores, penitenciarios, para transeúntes o mujeres	0,2	--	0,2	0,3	0,2	0,3

2.2. La construcción de un índice de exclusión social a partir de un sistema de 37 indicadores

Se entiende en este trabajo la exclusión social como un fenómeno de carácter *estructural* que tiene que ver con las características y transformaciones en tres esferas que afectan a la capacidad de integración de la sociedad: en el mercado de trabajo, en las formas de convivencia y en el espacio político, especialmente de las políticas sociales. Su carácter *multidimensional* nos indica las dificultades o barreras que esos procesos generan en las personas y en los hogares en tres grandes ejes: la participación en la vida económica (bien en la producción de la riqueza, bien en el acceso a su distribución), un eje político relacionado con los derechos de ciudadanía, tanto a la participación política como a los derechos sociales, y un eje relativo a las relaciones sociales donde se generan problemas de aislamiento social o relaciones interpersonales perversas, de carácter conflictivo o violento. Su carácter *procesual* (la exclusión como proceso) nos indica una dinámica de alejamiento progresivo respecto de un determinado modelo de integración social en el que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad (desde la precariedad o vulnerabilidad hasta la exclusión social más extrema), que se expresa en la *acumulación* de carencias o barreras, así como en la limitación de oportunidades en los distintos ámbitos (Laparra *et al.*, 2007).

La propuesta planteada en este sistema de indicadores de FOESSA, tomando como base esta concepción teórica, incluye un sistema de 37 indicadores de carácter binario vinculados a tres ejes fundamentales. En el eje económico se abordan cuestiones relativas a la participación del producto social, fundamentalmente plasmadas en indicadores para medir la relación con el empleo y la calidad de este, así como en cuestiones vinculadas a los ingresos y la privación. Dentro del eje político se ubican cuestiones vinculadas con los derechos políticos (centrados en la participación política) y los derechos sociales (centrados en la educación, la vivienda y la salud). El tercer y último eje es el vinculado con las relaciones sociales, que se acerca al conflicto social (centrado en conflictos familiares, conductas asociales y conductas delictivas) y al aislamiento social (centrado en la falta de apoyos familiares, la presencia de conflictos vecinales y la institucionalización). Se cubren de esta manera las principales cuestiones desarrolladas en la literatura internacional en relación con las reflexiones teóricas sobre la exclusión social. El sistema propuesto tiene en cuenta indicadores "restrictivos" en su definición, pensados para detectar situaciones que supongan por sí solas dificultades graves en la vida de las personas.

La referencia temporal de los indicadores no es siempre homogénea. Con carácter general, la inmensa mayoría de los indicadores se refieren al momento de realización de la en-

cuesta. Sin embargo, en el caso de los ingresos, de la misma forma que en la tasa AROPE a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida, la referencia es el año anterior a la realización de la encuesta (ingresos totales en un año completo). Otros indicadores que tienen que ver con la identificación de situaciones que prolongan sus efectos y estigmatizan a las personas durante un cierto tiempo (adicciones, violencia doméstica...), plantean una referencia temporal más amplia, de 10 años, tratando de mejorar su capacidad de detección.

En la serie anterior del sistema de indicadores FOESSA (2007-2018), a la hora de dar un peso específico a cada uno de los indicadores, se optó por utilizar el inverso de las frecuencias (1/ f(x)) como punto de partida. Se entendía así que, cuanto más estricto es el umbral en un indicador, menor es la frecuencia de este y, por lo tanto, mayor la gravedad del problema o carencia recogida. El Índice Sintético de Exclusión Social (ISES) se construía con estos datos de forma que la puntuación mínima para un individuo era 0 y la media, para el conjunto de la sociedad, era igual a 1, dependiendo la puntuación máxima de la acumulación de indicadores en el peor de los casos. El mínimo es siempre 0, la media es tendente a 1 y el máximo depende de la distribución.

En la nueva serie que se aplica ahora a partir de la encuesta 2018 y 2021, la ponderación de cada indicador se calcula en base al Análisis de Correspondencias Múltiples (AMC). Se calcula la distancia asignada a cada uno de los indicadores respecto del punto de integración (aquel que se corresponde con la población en la que no se ha detectado ninguno de los problemas, en los que el valor en todos los indicadores es igual a 0) en el eje 1, que es el que mayor explicación aporta al modelo. Una vez calculadas las distancias, se normaliza la distribución para que la media del ISES para el conjunto de la población sea igual a 1, calculando el valor proporcional para cada una de las ponderaciones.

Los resultados de introducir este nuevo método de ponderación basado en la ACM, reflejan una imagen general bastante similar en el conjunto, y suponen un ligero empeoramiento del diagnóstico general sobre la incidencia de la exclusión social en España, mejorando además la sensibilidad para la comparación entre los distintos grupos sociales, tal como se ha demostrado en análisis anteriores (Laparra, Zugasti Mutilva, y García Lautre, 2021).

La ventaja principal es contar con un nuevo sistema, más riguroso y con un apoyo estadístico más robusto, que viene a legitimar los análisis anteriores, corrigiendo algunas de las disfuncionalidades que aparecían con el sistema anterior.

A partir de aquí, se plantea la cuestión de clasificar los hogares y las personas con diferentes intensidades de exclusión social. Aquellos hogares que no tienen ningún

indicador y cuyo ISES es igual a 0 se consideran en situación de *integración plena*. Partiendo de la mencionada premisa de que las cuestiones detectadas por los indicadores son ya de por sí de gravedad, se considera que aquellos hogares con algún indicador, y que tengan un ISES en torno a la media (0<ISES<2), se encuentran en situaciones en las que hay algún problema, pero que son estadísticamente normales y no se desvían por tanto demasiado del modelo de integración del conjunto de la sociedad. Se catalogan entonces como hogares en situaciones de *integración precaria*. De forma similar a los análisis de pobreza monetaria, aquí, los hogares más alejados de la media (ISES > 2), con el doble de problemas, se catalogaban en situaciones de *exclusión social*. Se ubican en la *exclusión moderada* aquellos que tienen un ISES mayor que el doble de la media de la sociedad (2>ISES<4) y en la *severa* aquellos cuyo ISES duplica al correspondiente a los hogares en situaciones de exclusión social moderada (ISES>4). De la misma forma que los umbrales de pobreza monetaria, la clasificación en estos cuatro grupos no deja de ser arbitraria. Ello debería llevar a considerarla con cuidado, utilizando el ISES (sin intervalos) como información relevante en la comparación entre individuos y grupos y como visualización de los espacios y las distancias sociales en el conjunto de la sociedad.

Referencias bibliográficas:

Fernández Maíllo, G. (2019): *VIII Informe Foessa sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

Laparra, M., Obradors, A., Pérez, B., Pérez, M., Renes, V., Sebastiá, J. S., Trujillo, M. (2007): «Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas». *Revista Española del Tercer Sector* 5.

Laparra, M. y Pérez-Eransus, B. (2010): «El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España».

Laparra, M., Zugasti, N., García-Lautre, I. (2021): «The multidimensional conception of social exclusion and the aggregation dilemma: a solution proposal based on multiple correspondence analysis», *Social Indicators Research* 158(2):637-66.

Lorenzo, F. (2014): *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

Renes, V. (2008): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: Fundación FOESSA.

3. Cuestionario filtro de la Encuesta FOESSA 2021

ENCUESTA SOBRE INTEGRACIÓN SOCIAL Y NECESIDADES SOCIALES
CUESTIONARIO FILTRO FOESSA 2021 – C. AUTÓNOMA

Presentación del entrevistador: Buenos días/tardes, estamos realizando un estudio sobre la problemática de las familias y las necesidades sociales de las mismas. El objeto del estudio es estrictamente científico y su colaboración es de gran interés. Sus respuestas serán tratadas de forma estadística y totalmente anónima.

Nº de Cuestionario: _____

Nº de Ruta: ..... |_|_|_|_|_|

Código Municipio: ..... |_|_|_|_|_|

Nº cuestionario filtro de la ruta: ..... |_|

¿Lleva asociado un cuestionario principal? (1. Sí / 2. No).... |_|_|

N.º Entrevista de la ruta del cuestionario principal asociado: |_|_|

Total contactos ..... |_|_|

MUY IMPORTANTE: Solo se anotará SÍ o NO en las preguntas en negrita

	F1 / F2 / F5	SÍ	NO	NS/NC
F1. ¿Alguna persona del hogar tiene trabajo (se incluye estar en ERTE)? ***Si alguien trabaja***, *anotar código 2 y pasar a F2*. Si nadie trabaja, **¿hay alguien que esté buscando trabajo?** *Anotar respuesta SÍ o No y continuar por F3*	2	1	0	9
F2. *Formular F2 solo a los hogares con alguna persona que trabaje (código 2 en F1).* ***Si nadie trabaja***, *anotar código 2 y pasar a F3.* **Si alguien trabaja ¿Alguna de las personas de su hogar trabaja de forma habitual 21 o más horas a la semana?**	2	0	1	9
F3. Durante al menos los últimos 6 meses, ¿algún miembro del hogar se ha visto gravemente limitado debido a un problema de salud para realizar las actividades que la gente habitualmente hace?		1	0	9
F4. En los últimos doce meses, ¿se han producido impagos o retrasos en el pago de uno o varios de estos conceptos: alquiler, hipoteca, habitación, tasa por ocupación vivienda sin título legal, electricidad, agua, calefacción, internet, teléfono, comunidad, seguro de vivienda, impuestos municipales (Impuesto sobre Bienes Inmuebles - IBI; Impuesto sobre Actividades Económicas - IAE; Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica - IVTM)?		1	0	9
F5. ¿Todos los miembros del hogar tienen 65 o más años? *En caso afirmativo anotar código 2 y pasar a F6*. De lo contrario, **¿todas las personas de 16 a 64 años cumplen alguna de estas cuatro condiciones?** ***si TODOS = A o B o C o D anotar SÍ código 1*** **A. Han ido 5 o menos años a la escuela.** **B. Han ido 5 o más años a la escuela, pero no tienen una acreditación.** **C. El nivel de estudios más alto es Educación Primaria LOGSE.** **D. El nivel de estudios más alto es hasta 5º de EGB.**	2	1	0	9
F6. Los ingresos (fijos, residuales, no declarados) del último mes de todas las personas de su hogar ¿superan los ingresos el importe de referencia de la tabla?		0	1	9

Total personas: |_|_|

Hasta 13 años: |_|_|

14 años y más: |_|_|

C. AUTÓNOMA		Número de adultos (14 años y más) en el hogar							
		1	2	3	4	5	6	7	8
Nº de menores (hasta 13 años) en el hogar	0								
	1								
	2								
	3								
	4								
	5								
	6								
	7								

MUY IMPORTANTE
Anotar el tipo de hogar en función de la puntuación obtenida

|_|

La suma de 0 y 1 indica el tipo de hogar.

- **0 = 0 puntos. Hogar integrado.**
- **1 = 1 punto o más. Hogar vulnerable**

DATOS DE LA ENTREVISTA

Programación: Recoger de forma obligatoria teléfono y correo si el canal de realización del cuestionario principal es distinto al CAPI

Nombre del entrevistado/a: _____

C/_____

Nº _____ Bloque / Escalera_____ Planta_____ Piso_____

Municipio_____ C.Postal _____

Teléfono 1_____ Teléfono 2 _____

Email: _____

Nombre del agente encuestador: _____

Propuesta de programación

F1a. ¿Alguna persona del hogar tiene trabajo (se incluye estar en ERTE)?

1. Sí → Pasar a F2
2. No

F1b. ¿Hay alguien que esté buscando trabajo?

1. No → Pasar a F3
2. Sí → Pasar a F3 {1 punto}

Formular F2 solo a hogares con alguna persona que trabaja: F1a=1

F2. Si alguien trabaja, ¿alguna de las personas de su hogar trabaja de forma habitual 21 o más horas a la semana?

1. No {1 punto}
2. Sí

F3. Durante al menos los últimos 6 meses, ¿algún miembro del hogar se ha visto gravemente limitado debido a un problema de salud para realizar las actividades que la gente habitualmente hace?

1. No
2. Sí {1 punto}

F4. En los últimos doce meses, ¿se han producido impagos o retrasos en el pago de uno o varios de estos conceptos: alquiler, hipoteca, habitación, tasa por ocupación vivienda sin título legal, electricidad, agua, calefacción, internet, teléfono, comunidad, seguro de vivienda, impuestos municipales (Impuesto sobre Bienes Inmuebles - IBI; Impuesto sobre Actividades Económicas - IAE; Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica - IVTM)?

1. No
2. Sí {1 punto}

F5a. ¿Todos los miembros del hogar tienen 65 o más años?

1. No
2. Sí → Pasar a VIVIENDA

F5b. ¿Todas las personas de 16 a 64 años cumplen alguna de estas cuatro condiciones? si TODOS = A o B o C o D anotar SÍ

A. Han ido 5 o menos años a la escuela.
B. Han ido 5 o más años a la escuela, pero no tienen una acreditación.
C. El nivel de estudios más alto es Educación Primaria LOGSE.
D. El nivel de estudios más alto es hasta 5.º de EGB.

1. No
2. Sí {1 punto}

Entrevistador/a: *Para responder afirmativamente a esta pregunta, en todos los miembros del hogar tienen que darse alguna de estas condiciones: han ido 5 años o menos a la escuela, han ido 5 años o más a la escuela pero no tienen acreditación de ello, el nivel más alto es Educación Primaria (LOGSE) o el nivel de estudios más alto es hasta 5.º de EGB.*
En el caso de que alguna de las personas que forman el hogar no cumpla ninguna de estas condiciones, habrá de anotarse "NO"

VIVIENDA. Total personas en la vivienda

TAMHOMGAR. Total personas en el hogar

MENORES. Hasta 13 años en el hogar

ADULTOS. 14 a más años en el hogar

F6c. Los ingresos (fijos, residuales, no declarados) del último mes de todas las personas de su hogar, ¿superan la cantidad de {CANTIDAD} euros?

1. No {1 punto}
2. Sí

TIPOHOGAR. Tipo de hogar cuestionario filtro

Programar en función de la puntuación obtenida

0 = Hogar integrado.
1 = Hogar vulnerable

PRINCIPAL. ¿Se realiza entrevista principal?

Sí 1
No .....2 => Pasar a CANAL

Programación: De NO realizarse entrevista principal, rellenar motivo y finalizar fin de la entrevista: PRINCIPAL=2

NOPRIN. Motivo no cuestionario principal

Hogar integrado fuera de cuota 1
Hogar vulnerable fuera de cuota 2
Negativa a la colaboración 3

Programación: De SÍ realizarse entrevista principal, continuar

CANAL. Canal de cuestionario principal

CAPI 1
CATI.....2
CAWI 3
PAPI.....4

Programación: Si la entrevista NO es presencial, recoger estas del cuestionario principal. CANAL ≠ 1

Entrevistador: Rellenar F99 según declaración y observación

F.98 ¿Su vivienda sufre alguna de estas situaciones? ***Respuesta múltiple***

- Deficiencias graves en la construcción, ruina 1
- Insalubridad: humedades, suciedades y olores 2
- Existencia de barreras arquitectónicas para personas con discapacidad física en la misma, barreras arquitectónicas graves.....3
- Entorno muy degradado (gueto, insalubre, olores, falta de agua, suciedad, no accesos) 4
- Barrio conflictivo (delincuencia, robos frecuentes, menudeo de drogas, prostitución, vandalismo, peleas).....5
- Ninguna (excluyente).....6
- No sabe 9
- No contesta 0

Entrevistador: No formular estas preguntas (U1, U2, U3, U4), recoger por observación

U.1 Tipo de construcción

- Bloque de viviendas 1
- Casas unifamiliares tradicionales 2
- Adosados o chalets 3
- Casas diseminadas 4

U.2 Estado y nivel social del barrio

- Zona marginal.....1
- Barrio o zona deteriorado 2
- Barrio o zona en buenas condiciones.....3
- Zona de clase de media-alta 4

U.3 Situación de alojamiento

- Chabola 1
- Cueva 2
- Bajera, garaje 3
- Barracón, prefabricado o similar.....4
- En piso.....5

- En vivienda unifamiliar.....6
- Otras.....7

U.4 ¿Presenta el hogar alguna de estas características

- Hogar perteneciente a minoría étnica gitana española.....1
- Hogar perteneciente a minoría étnica gitana otros orígenes.....2
- Ninguna 3

4. Cuestionario principal de la Encuesta FOESSA 2021

ENCUESTA SOBRE INTEGRACIÓN SOCIAL Y NECESIDADES SOCIALES

Presentación del entrevistador: Buenos días/tardes, estamos realizando un estudio sobre la problemática de las familias y las necesidades sociales de las mismas. El objeto del estudio es estrictamente científico y su colaboración es de gran interés. Sus respuestas serán tratadas de forma estadística y totalmente anónima.

Entrevistador: Con carácter general, la persona a entrevistar será el *cabeza de familia, sustentador principal o su cónyuge. La entrevista se realizará a una persona mayor de edad (18 o más años).*

Nº de Cuestionario: _____

Nº de Ruta: ..... |__|__|__|__|

Código CCAA: ..... |__|__|

Código Municipio: ..... |__|__|__|__|__|

Código Sección: ..... |__|__|__|__|__|

Nº Cuest. Principal en la ruta: ..... |__|__|

Nº Cuest. Filtro en la ruta..... |__|__|

Otros datos de la entrevista:

CANAL. Alternativa de campo utilizada (canal)

CAPI.....1
CATI.....2
CAWI.....3
PAPI.....4

Situación según Dashboard COVID.

Match indicadores COVID provincia con la semana de realización del cuestionario
Acordar Fresno-Ael indicadores para el join.

Fecha y hora de realización

Día: ..... |__|__|

Mes: ..... |__|__|

Hora: ..... |__|__|__|__|

Duración (en minutos)..... |__|__|

Datos de la persona entrevistada:

Recoger los mismos que el cuestionario filtro

Nombre agente encuestador _____

_____

Nombre entrevistado/a _____

_____

Dirección: _____

Teléfono 1: _____

Teléfono 2: _____

Email:__ _____

Municipio: _____

C. Postal: _____

Nº de personas que conviven en la vivienda: |__|__|
(indistintamente del número de hogares de la misma)

Tipo de hogar (Cuestionario Filtro):
0. Hogar potencialmente integrado.
1. Hogar potencialmente excluido

Datos del entrevistador/a:

Nombre y apellidos: _____

_____

Equipo de trabajo: _____

_____

Revisión y Supervisión

Revisada por: _____

Supervisada por: _____

Índice

A) CARACTERISTICAS GENERALES DEL HOGAR Y DE SUS MIEMBROS

Hogar y núcleos familiares

Conceptos

- *El hogar está formado por todas las personas que viven en la misma vivienda y comparten gastos de vivienda y alimentación, estén o no emparentadas.*
- *Un núcleo está formado por una persona adulta junto con, o bien su pareja o bien su descendencia de primer grado o ambos. Por tanto, pueden ser de cuatro tipos de núcleos:*
  1. *Pareja sin descendencia*
  2. *Pareja con descendencia*
  3. *Mujer con descendencia*
  4. *Hombre con descendencia*
- *Nunca se puede considerar a una misma persona parte de dos o más núcleos distintos*
- *Una persona que viva sola no forma núcleo familiar.*

Cumplimentar

- *Calcular cuántos núcleos hay en el hogar, anotar el dato en A4*
- *Numerar los núcleos para para anotar A5.*
- *En A5, quienes no forman parte de ningún núcleo familiar se codifican con un 8*

Sustentador principal; informante

- ***Sustentador principal*** *es la persona que aporta la principal fuente de ingresos (la persona con el empleo mejor remunerado, la titular de la prestación más importante, la persona que recibe la pensión alimenticia, etc.) Sólo hay una en cada hogar.*
- ***Informante/s*** *es/son las personas que dan la información al encuestador/a. Puede haber más de una.*

A CONTINUACIÓN, LE VOY A PEDIR QUE ME DE ALGUNOS DATOS DE SU HOGAR Y DE CADA UNA DE LAS PERSONAS QUE CONVIVEN CON USTED.

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTREVISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
A.1 Edad en el momento de realización de la encuesta										
A.2 Sexo										
1. Varón	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Mujer	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
A.3 Relación con la persona sustentadora principal:										
01. Sustentador principal	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Cónyuge o pareja	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Hijo/a, biológica	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Hijastro/hijastra	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Hijo/a adoptivo/a	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Yerno, nuera	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. Padre, madre, suegro/a	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. Hermano/a, Cuñado/a	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
09. Nieto/a	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
10. Otro pariente	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
11. Servicio doméstico	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
12. Otros no emparentados	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00

A.4 ¿Cuántos núcleos conviven en el hogar?

_____

A.5 Núcleo al que pertenece (Nº de orden de núcleo en el hogar 8 = No forma parte de un núcleo)										
A.6 Tipo de núcleo al que pertenece:										
01. Pareja sin descendencia	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Pareja con descendencia	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Madre con descendencia y responsabilidad exclusiva sobre la misma	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Padre con descendencia y responsabilidad exclusiva sobre la misma	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Madre con descendencia y responsabilidad compartida sobre la misma	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Padre con descendencia y responsabilidad compartida sobre la misma	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. Mujer que vive sola	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. Hombre que vive solo	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
09. Ninguna de las anteriores	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00

Base. A.7 para hogares con más de un núcleo: A4>0

A.7. ¿Qué tipo de relación existía anteriormente con las personas del otro núcleo? Sólo para aquellos hogares en los que hay más de un núcleo

-Éramos familia 1

-Éramos amigos / vecinos / conocidos 2
-No nos conocíamos 3
-No sabe 9
-No contesta..... 0

Base: A todas las personas

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTREVISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
A.8 Estado civil actual:										
1. Soltero/a	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Casado/a Legalmente	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Casada/o por otros ritos	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Viudo/a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Separada/o	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
6. Divorciada/o	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
7. Pareja de hecho registrada	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
8. Pareja de hecho no registrada	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A.9 Nacionalidad										
A.10 Lugar de nacimiento (Provincia para los que nacieron en España; o País para los que nacieron fuera de España)										

Nacionalidad para codificar A.9 y A.10

EUROPA	**ÁFRICA**	**AMÉRICA**	**ASIA**
108. España 104. Bulgaria 110. Francia 115. Italia 122. Polonia 123. Portugal 125. Reino Unido 128. Rumanía 135. Ucrania	203. Argelia 228. Marruecos 234. Nigeria 239. Senegal	314. Costa Rica 315. Cuba 326. Rep. Dominicana 340. Argentina 341. Bolivia 342. Brasil 343. Colombia 345. Ecuador 348. Perú	407. China *Para doble nacionalidad, este será el orden de prioridad para anotar el código de nacionalidad: 1º española, 2º comunitario UE-27 (excepto rumanos y búlgaros), 3º otra nacionalidad.* *UE27 (excepto Rumanía y Bulgaria): Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, y Suecia.*

Provincias España para codificar A.10 si nacidos en España., utilizar Códigos INE

Andalucía	**Asturias**	**Castilla y León**	**Castilla-La Mancha**	**Comunitat Valenciana**	**Madrid**
4. Almería	33. Asturias	5. Ávila	2. Albacete	3. Alicante/Alacant	28. Madrid
11. Cádiz	**Balears, Illes**	9. Burgos	13. Ciudad Real	12. Castellón/Castelló	**Murcia**
14. Córdoba	7. Balears, Illes	24. León	16. Cuenca	46. Valencia/València	30. Murcia
18. Granada	**Canarias**	34. Palencia	19. Guadalajara	**Extremadura**	**Navarra**
21. Huelva	35. Palmas, Las	37. Salamanca	45. Toledo	6. Badajoz	31. Navarra
23. Jaén	38. Santa Cruz de Tenerife	40. Segovia	**Cataluña**	10. Cáceres	**País Vasco**
29. Málaga	**Cantabria**	42. Soria	8. Barcelona	**Galicia**	1. Araba/Álava
41. Sevilla	39. Cantabria	47. Valladolid	17. Girona	15. Coruña, A	48. Bizkaia
Aragón		49. Zamora	25. Lleida	27. Lugo	20. Gipuzkoa
22. Huesca			43. Tarragona	32. Ourense	**La Rioja**
44. Teruel				36. Pontevedra	26. Rioja, La
50. Zaragoza					**Ceuta y Melilla**
					51. Ceuta
					52. Melilla

Base. A11 sólo para personas extranjeras: A9 ≠ 108

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTREVISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
A.11 ¿Actualmente se encuentra en situación regular en España?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No. Ni estoy en trámite de regulación	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No. Estoy en tramité de regulación	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Base: A todas las personas

B) EDUCACIÓN Y ESTUDIOS

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
B.12 Nivel de estudios más alto alcanzado										
01. No sabe leer o escribir	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Sabe leer y escribir pero fue menos de 5 años a la escuela	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Fue a la escuela 5 años o más pero sin completar EGB, ESO, Graduado Escolar	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Educación primaria, 5 años EGB	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Graduado en Educación Secundaria ESO, Graduado Escolar EGB, Bachiller Elemental	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Tiene titulación de Grado Medio (FPI, FP grado medio, oficialía industrial o equivalente)	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. Tiene título de Bachiller (Bachiller superior, BUP, Bachiller LOGSE, COU, PREU)	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. Tiene titulación de Grado Superior (FPII, FP superior, Maestría industrial o equivalente, conservatorio 10 años)	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
09. Tiene Educación Universitaria de primer y segundo ciclo (Grado, Diplomatura Ingeniería Técnica, Licenciatura, Ingeniería o Arquitectura)	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
10. Educación universitaria de tercer ciclo (Posgrado, master o doctorado)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
88. Menores de 16 años	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
B.13 ¿A qué edad comenzó a ir a la escuela? (Incluye preescolar si la asistencia era continua y regular) Nunca fue=88; NS/NC=99										

Base. B14 y B15 para aquellas personas que han ido a la escuela: B13<88

B.14 ¿A qué edad dejó de estudiar? Continúa=88; NS/NC=99										
B.15 ¿Qué estudios está cursando en el año 2020/21?										
01. No estudia	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Educación Infantil hasta los 2 años	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Educación infantil 3-5 años	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Primaria	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. ESO	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Educación de garantía social (Aulas taller, Talleres profesionales, plan FIP)	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. Bachiller	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. FP Grado Medio	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
09. FP Grado Superior	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
10. Otras enseñanzas (artes y oficios, EO Idiomas, Conservatorio)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
11. Universidad	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
12. Universidad 3 Ciclo	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
13. No clasificables (oposiciones)	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
14. Educación de personas adultas	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
15. Educación especial o similar (centro)	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
16. Formación para desempleados (aprendizaje de una profesión determinada)	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
17. Formación prelaboral desempleados (habilidades y hábitos de trabajo o búsqueda de empleo)	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
18. Formación para desempleados (competencias aplicables en distintas profesiones)	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
19. Formación continua para trabajadores	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19
20. Otros (desarrollo personal, autoestima, salud…)	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00

B16. Durante el curso escolar 2019/2020, ¿su hogar tenía alguna persona con menor de 6 años no escolarizada?

- Sí, al menos una persona con menos de 6 años no estaba escolarizada 1
- No, todas las personas con menos de 6 estaban escolarizadas 2

- No, el hogar no tenía personas con menores de 6 años 3
- No sabe 9
- No contesta 0

Base. De B17 a B22 sólo para hogares con al menos una persona con hasta 14 años

B.17. En cuanto al rendimiento escolar de los menores de 15 años del hogar, ¿cómo han sido las notas del último trimestre del año 2020 comparadas con las de antes del COVID (último trimestre del año 2019)?
- Peores calificaciones 1
- Más o menos similares 2
- Mejores 3
- Ha abandonado los estudios 4
- No aplica 5
- No sabe 9
- No contesta 0

B.18 ¿Cómo se ha resuelto el cuidado de los menores de 15 años del hogar en los momentos de confinamiento y/o cuarentenas por COVID-19? Señala todas las opciones que se ajusten a tu caso (Respuesta múltiple)
-Renunciando al trabajo el padre 01
-Renunciando al trabajo la madre 02
-No estamos trabajando (ERTE, desempleo, etc del padre) 03
-No estamos trabajando (ERTE, desempleo, etc de la madre) 04
-Cogiendo una excedencia por cuidado de hijos el padre 05
-Cogiendo una excedencia por cuidado de hijos la madre 06
-Reduciendo la jornada de trabajo el padre 07
-Reduciendo la jornada de trabajo la madre 08
-Teletrabajando el padre 09
-Teletrabajando la madre 10
-Recurriendo a vecinos, amigos o familiares 11
-Dejando a los niños/as solos/as 12
-Contratando a alguien 13
- No sabe 99
- No contesta 00

B.19. ¿Considera usted que han aumentado las dificultades de cuidados de los menores de 15 años del hogar con la pandemia?
- Nada 1
- Poco 2
- Bastante 3
- Mucho 4
- No sabe 9
- No contesta 0

B.20. En relación con las actividades extraescolares ofrecidas en el colegio y/o AMPA, ¿los menores de 15 años del hogar ahora hacen más, la misma o menos cantidad que antes de la pandemia?
- Hacen menos que antes 1
- Hacen las mismas que antes 2
- Hacen más que antes 3
- Antes no hacían y ahora tampoco 4
- No sabe 9
- No contesta 0

Base. B21 y B22 sólo para hogares que hacen menos uso de extraescolares antes de la pandemia: B20=1

B.21. ¿Puede por favor indicar el motivo principal de usar menos cantidad?
- No se ajustan a nuestro interés 1
- Me faltan recursos económicos. 2
- No las necesito. 3
- No hay oferta de actividades extraescolares en el colegio 4
- No sabe 9
- No contesta. 0

B.22. En el caso hipotético de reactivarse con normalidad estas actividades en el colegio, ¿les apuntaría?
- Sí. 1
- No, porque me da miedo. 2
- No, me faltan recursos económicos. 3
- No, no las necesito. 4
- No sabe. 9
- No contesta. 0

Base. B23 sólo para hogares con al menos una persona con hasta 5 años

B.23. ¿Quién cuida principalmente a las personas del hogar menores de 6 años?

	B.23.a De manera general	B23.b. En los momentos de confinamiento y/o cuarentenas por COVID-19
Padre	01	01
Madre	02	02
Padre y madre por igual	03	03
Abuelos	04	04
Hermanos/as	05	05
Otros familiares miembros del hogar	06	06
Otros/as familiares fuera del hogar	07	07
Amistades	08	08
Vecinos/as	09	09
Otras personas mediante pago	10	10
No sabe	99	99
No contesta	00	00

C) SALUD, AUTOVALIMIENTO Y NECESIDADES ESPECÍFICAS DE INSERCIÓN

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
C24.¿Alguno de los miembros de su hogar habéis enfermado con Coronavirus o COVID-19?										
1. No =>Pasar a C27	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, con diagnóstico y con síntomas	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Sí, con diagnóstico pero sin síntomas	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Sí, sin diagnóstico pero con síntomas asociados a la COVID	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C25. ¿Ha requerido ingreso hospitalario?										
1. No	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C26. Las personas de su hogar que han tenido COVID-19, ¿en la actualidad sufren…?										
1. Sólo secuelas físicas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sólo consecuencias psicológicas o emocionales	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Ambas, secuelas físicas y psicológicas.	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Sin secuelas, recuperado 100%	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.27 En los últimos doce meses ¿Cómo calificaría la salud de cada una de las personas de su familia?										
1. Muy mala	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Bastante mala	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Regular	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Bastante buena	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Muy buena	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.28 ¿Qué tipo de cobertura sanitaria posee? *(Máximo 3 respuestas)*										
1. Sanidad pública (cotiza a Seguridad Social) es titular	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sanidad pública no es titular	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Seguro privado (es titular)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Seguro privado (no es titular)	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. MATEPSS (Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social).	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
7 Otras Mutuas	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
6. Ninguna	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.29 ¿Tiene diagnosticada alguna enfermedad grave o problema de salud crónica, deficiencia o discapacidad? *Un problema de salud es crónico cuando duran o se espera que duren al menos 6 meses*										
1. Sí, distinta a COVID (especificar cuál)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____
2. Sí, COVID	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No => *Pasar a C34*	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
C.30. Para los que sí tienen diagnóstico, ¿recibe asistencia médica para ese problema de salud?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No => Pasar a C32	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.31. A las personas que sí reciben asistencia médica ¿le ha sido sustituida esa atención médica habitual por atención vía telemática?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Base. Formular C.32 sólo a quienes no recibían asistencia médica: C30 = 2

C.32. En caso de no recibir asistencia médica, ¿ha dejado de recibir o se ha retrasado mucho más de lo normal por la situación de COVID?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No la recibía antes de la pandemia	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Base. Formular sólo a quienes no han dejado de recibir o se ha retrasado mucho la asistencia médica por la situación, o no la recibía antes de la pandemia COVID: C32 = 1, OR C32=3

C.33.A los que no reciben asistencia médica y no la recibían antes de la pandemia, ¿Ha buscado esa atención médica en el sector privado?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Base. A todas las personas

C.34. En general, el estado de ánimo de los miembros de su hogar (apatía, miedos injustificados, ánimo depresivo, estados de ansiedad…) es igual, mejor o peor que ANTES del confinamiento de marzo de 2020?										
1. Peor	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Igual	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Mejor	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.35 ¿Alguna persona del hogar tiene alguna discapacidad?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No => *Pasar a C38*	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.36 ¿Qué tipo de discapacidad tiene? Respuesta múltiple										
1. Auditiva	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Visual	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Física	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Intelectual	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
9. No sabe (excluyente)	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta (excluyente)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
C.37 ¿Tiene certificado de discapacidad / minusvalía?										
1. Sí, 0-32%	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, 33-64%	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Sí, 65-74%	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Sí, más de 75%	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. No	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.38 ¿Alguna persona del hogar tiene reconocida la situación de dependencia?										
1. Sí, gran dependencia (Grado 3)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, severa (Grado 2)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Sí, moderada (Grado 1)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Sí, pero no sabe el grado	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. No, pero la he solicitado y estoy a la espera de respuesta	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
6. No, pero la he solicitado y lo han denegado	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
7. No, nunca lo he solicitado	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.39 ¿Cuánto hace que acudió por última vez a un centro sanitario?										
1. En el último año de forma presencial	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. En el último año de forma telemática	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Hace más de un año	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.40 ¿Le han cancelado o desprogramado sin fecha alguna intervención quirúrgica desde que empezó la pandemia?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No, facilitaron otra fecha	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No, no hemos tenido programación de intervención quirúrgica	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.41 ¿Ha sido diagnosticado de esquizofrenia y otros trastornos psicóticos (por ejemplo, brotes psicóticos, paranoia...)?										
1. Sí en los últimos 12 meses	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí anteriormente	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.42 ¿Ha sido diagnosticado de trastornos del estado de ánimo (por ejemplo, depresión, ansiedad, TOC...)?										
1. Sí en los últimos 12 meses	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí anteriormente	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
C.43. ¿Ha tenido o tiene problemas con el alcohol?										
1. Sí en el último año	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí en los últimos 10 años	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Sí anteriormente	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
3. No	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.44. ¿Ha tenido o tiene problemas con otras drogas (ilegales, medicamentos)?										
1. Sí en el último año	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí en los últimos 10 años	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Sí anteriormente	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. No	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.45 ¿Alguna persona del hogar padece alguna discapacidad, enfermedad crónica o problemas graves de salud que le genere limitaciones para realizar las actividades diarias? *Actividades básicas de la vida diaria: comer, lavarse, vestirse, desplazarse, comunicarse con los demás o ir al baño*										
1. Sí, limitación grave	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, limitación no grave	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No => Pasar a C47	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C46. Dígame, por favor, de qué personas o servicios recibe ayuda en el domicilio la persona o personas de este hogar que la precisan (Respuesta múltiple)										
01. No recibe ayuda	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Miembro del hogar	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Familiar no conviviente	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Amigos o vecinos	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Servicio de ayuda a domicilio público (contratado por la administración)	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Servicio de ayuda a domicilio o persona empleada de hogar contratada particularmente	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. Servicio de teleasistencia	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. Persona voluntaria de una organización o asociación	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
09. Otras (especificar)	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00

Institucionalización
Recordar repasando grandes bloques

Entrevistador: *Este listado consta de centros residenciales de carácter indefinido, nunca de carácter puntual o con salida definida. Por ejemplo, en los centros sanitarios no se incluyen centros de salud de carácter transitorio por ejemplo citas médicas, operaciones, etc.*

Centros sanitarios generales: 01. Centro hospitalario crónicos 02. Pisos enfermos crónicos **Centros para personas con discapacidad** 03. Centro de día personas discapacitadas 04. Centro para discapacitados (residencia) 05. Pisos para discapacitados **Centros para personas con enfermedad mental** 06. Centro de día salud mental 07. Centro de día rehabilitación 08. Hospital psiquiátrico 09. Pisos/patronas enfermos mentales	**Centros para mayores** 10. Centro de día mayores 11. Centro de día Alzheimer 12. Centro para personas mayores (residencia) 13. Apartamentos/viviendas comunitarias mayores **Centros de drogodependencias** 14. Centros para adicción al alcohol 15. Centro para adicción a medicamentos 16. Centros para tratamientos ludopatía 17. Centros para adicción a drogas ilegales 18. Centro de día para personas con problemas de drogadicción 19. Comunidad terapéutica (no cumple condena) 20. Pisos/centros para personas problemas drogas	**Para menores** 21. Centro para menores (orfanato) 22. Centro para menores (piso-hogar) 23. Acogimiento familiar (oficial) **Centros penitenciarios y afines** 24. Cárcel 25. Comunidad terapéutica 26. Centro/piso para ex-reclusos **Otros centros** 27. Centro de acogida para persona en situación de sin hogar 28. Centros de inserción para personas en situación de sin hogar 29. Centros de acogida para mujeres 30. Residencias para mujeres (para madres solas, etc.) 99. No sabe 00. No contesta

Base. A todas las personas

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
C.47 ¿Alguna persona de su hogar está siendo atendida o ha sido atendida ALGUNA VEZ EN LA VIDA en alguno de los centros recogidos en el cuadro superior?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No => Pasar a C51	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.48 Código Centro *En caso afirmativo. Anotar Centro*										
C.49 ¿Alguna persona de su hogar ha estado internada o atendida EN EL ÚLTIMO AÑO en alguno de los centros recogidos en el cuadro superior?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No => Pasar a C51	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.50 ¿Y EN ESTOS MOMENTOS?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Base. A todas las personas

C.51. En los últimos 12 meses, ¿ha fallecido alguna de las personas que convivían en su hogar? (Respuesta múltiple)
- Sí por Coronavirus o COVID-19 que tenían diagnosticado 1
- Sí, aunque no fue diagnosticado hay sospecha que fue por COVID 2
- Sí por otro motivo 3
- No 4
- No sabe 9
- No contesta 0

C.52 De las siguientes cosas que le voy a mencionar, dígame por favor si usted o alguien de su familia las necesita y no las tiene porque no puede permitírselas

Entrevistador*: El código 1 "Sí" solo se anotará si alguien lo necesita y no la tiene porque no puede permitírsela. Para el resto de casuísticas anotaremos el código 2.*

1. Sí la necesita y no la tiene por no poder permitírsela
2. Resto de los casos
9. No sabe
0. No contesta

a. **Gafas/Audífonos** .....
b. **Prótesis dental** .....
c. **Ayuda técnicas (silla de ruedas, coche adaptado, prótesis, muletas, calzado ortopédico)** .....
d. **Medicamentos** .....
e. **Rehabilitación** .....
f. **Necesidades alimentarias especiales por alérgenos, intolerancias** .....
g. **Tratamientos especializado Podólogo** .....
h. **Tratamiento especializado de Psicólogo** .....
i. **Tratamiento especializado de Dentista** .....
j. **Pago de gastos producidos por hospitalizaciones, transportes, comidas** .....

D) EMPLEO Y FORMACIÓN

Base. Formular todo el bloque D sólo a los que tengan 16 o más años: A1>15

Relación con el empleo y ocupación
* **Todas las preguntas de este bloque son sólo para quienes tengan 16 o más años de edad**
* El periodo de referencia es la **semana natural** (lunes a domingo) **anterior a la entrevista**
* En la pregunta D53, se entiende por "trabajando" cualquier persona que haya dedicado en la semana anterior al menos una hora a una actividad remunerada o lucrativa, así como quienes teniendo un empleo habitual estuvieran de vacaciones, baja, ERTE, etc. Esta consideración es independiente de la edad de la persona, de si busca o no empleo, si tiene o no una pensión, etc.
* Las otras opciones de la pregunta D53 (2 a la 9) sólo se tendrán en cuenta si es una persona **no trabaja** es decir, si no ha dedicado ni una sola hora en actividad remunerada o lucrativa.
* **Prestar atención a las referencias temporales de las preguntas de este bloque**

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
D.53 ¿En qué situación de empleo se encontraba la semana pasada?										
01. Trabajando	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Buscando empleo	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Estudiante (aunque esté de vacaciones)	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Percibía una pensión de jubilación o unos ingresos de prejubilación	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Me dedicaba a las labores del hogar	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Incapacidad permanente	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. Percibiendo pensión distinta a la jubilación o prejubilación	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. Realizando sin remuneración trabajos sociales, actividades benéficas	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
09. Otras situaciones	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00

Base. Formular D54 sólo a quienes están trabajando: D53 = 1

D.54. Ahora mismo, si tuviera contacto estrecho con alguien que ha sido diagnosticado con COVID, ¿cuál sería la consecuencia principal que tendría en su trabajo actual?										
01. Me despedirían	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. ERE	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. ERTE	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Cesaría mi actividad	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Reduciría mi actividad, perdiendo ingresos	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Tendría que teletrabajar y podría hacerlo	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. Tendría que teletrabajar, pero no podría hacerlo	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. Reduciría la jornada habitual	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
09. No tendría ninguna consecuencia	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00

Base. Formular D55 y D56 sólo a las personas que actualmente no están trabajando: D53>1

D.55 Sólo para aquellas personas que no están actualmente trabajando ¿Ha trabajado alguna vez?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No ⇒ Pasan a D63	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	ENTRE-VISTADO									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
D.56 Sólo para aquellas personas que no están actualmente trabajando y han trabajado alguna vez. ¿Cuántos meses han pasado desde que dejó de tener la última ocupación? Indicar número de meses 00. Menos de 1 mes 888. No contesta 999. No sabe.										

Base. Formular D57 a D59 sólo a las personas que actualmente trabajan (D53=1) o han trabajado alguna vez (D55=1)

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	ENTRE-VISTADO									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
D.57 ¿Ha tenido alguna vez un contrato de trabajo? (respuesta múltiple)										
1. Sí, fijo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, eventual	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No. Nunca *(excluye las anteriores)*	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D.58. ¿Trabajó durante el año 2020?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Base. Formular D59 sólo a las personas que actualmente trabajan (D53=1) o han trabajado durante el año 2020 (D58=1)

D.59. Con motivo de su trabajo y desde que empezó la crisis sanitaria (marzo 2020 a la actualidad), ¿ha tenido que asumir riesgos referentes a la COVID (contagio) que hubiese preferido evitar?										
1. Sí, muchos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, bastantes	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Sí, algunos	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Sí, pocos	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. No	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Base. Formular D60 a D62 sólo a las personas que han trabajado durante el año 2020: D58=1

D.60. Durante el año 2020 y como consecuencia de la pandemia ¿ha tenido cambios sustanciales de las condiciones de trabajo como por ejemplo horario, lugar de trabajo, despido, regulación de empleo, cese de actividad, etc.?										
1. Sí, mucho	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, bastante	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Sí, algunos	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Sí, poco	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. No	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	ENTRE-VISTADO									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
D.61. Durante el año 2020, ¿ha sido afectado por algunas de estas circunstancias laborales? Señale todas las que correspondan (Respuesta múltiple)										
01. ERTE	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. ERE	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Despido (trabajo por cuenta ajena)	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Cese total de la actividad (trabajo por cuenta propia)	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Cese sustancial de la actividad (trabajo por cuenta propia)	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Teletrabajo o trabajo a distancia	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. Reducción de jornada habitual.	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. Imposibilidad de poder teletrabajar o trabajar a distancia	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
10. Ninguna de las anteriores (excluyente)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
D.62 ¿Cuántas horas semanales remuneradas trabajó de media durante cada uno de los meses del año 2020? **Entrevistador:** Incluye todo aquello que lleve consigo una remuneración, aunque no esté trabajando, como por ejemplo vacaciones y bajas 00= No trabajó ese mes (0 horas) 99= No sabe 98= No contesta 97= 97 horas y más										
a) Enero 2020										
b) Febrero 2020										
c) Marzo 2020										
d) Abril 2020										
e) Mayo 2020										
f) Junio 2020										
g) Julio 2020										
h) Agosto 2020										
i) Septiembre 2020										
j) Octubre 2020										
k) Noviembre 2020										
m) Diciembre 2020										

Base. Formular D63 a D66 sólo a las personas que actualmente no están trabajado. D53>1

D.63 ¿Está inscrito en una oficina pública de empleo?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D.64 ¿Ha estado buscando empleo en las cuatro últimas semanas?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No => Pasar a D67	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
D.65 ¿Cuánto tiempo lleva buscando empleo? Indicar número de meses 1= 1 mes o menos 999. No sabe. 000. No contesta										
D.66 Si encontrara ahora un trabajo...										
1. Podría empezar ahora mismo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No puedo. Tengo que completar estudios o formación	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No puedo por responsabilidades familiares o razones personales	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. No puedo. Enfermedad, incapacidad propia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. No podría por otras razones	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Base. A todas las personas de 16 años y más

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
D.67 ¿Ha realizado alguna actividad formativa en los últimos 12 meses, de formación profesional o laboral, de desarrollo personal o de ocio y tiempo libre? ***(Respuesta múltiple)***										
1. Sí. Formación profesional: Para personas sin empleo, orientada a cualificarlas para un empleo (aprendizaje de un oficio, etc.)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí. Formación prelaboral: Para personas sin empleo, orientada a la adquisición de hábitos y habilidades básicas de trabajo (no aprendizaje a fondo de un oficio o profesión)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Sí. Formación continua: Para personas con empleo, orientada a la mejora de su cualificación en trabajo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Formación para oposiciones	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Sí. Desarrollo personal: talleres de habilidades sociales, autoestima, salud, sexualidad, etc.	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
6. Ocio y tiempo libre: manualidades, pintura, cerámica, etc.	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
7. Algún tipo de formación sin especificar.	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
8. No	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Entrevistador: *Formular D.67 y D68 referido al Sustentador Principal*

D.68 El sustentador principal de su hogar, ¿cuántos contratos de trabajo tuvo en el año 2020?

└┴┘

D.69 ¿En cuántas empresas estuvo empleado el sustentador principal de su hogar a través de esos contratos en el año 2020?

└┴┘

E) ECONOMÍA

En este bloque de preguntas se recoge la información referida a los trabajos del año 2020

E.70 ¿Usted o alguien de las personas que conviven con usted en el hogar ha realizado alguna actividad (trabajo) en el año 2020?

-Sí 1
-No ..... 2 Pasar a E77
-No sabe 9
-No contesta 0

Entrevistador:
Si la respuesta en E70 es negativa, ningún miembro del hogar trabajó en el año 2020, aunque fuese por poco tiempo; se pasa directamente a la E77.

ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN EL AÑO 2020

En el cuadro siguiente se trata de recoger cada una de las actividades económicas de cada uno de los miembros del hogar. Cada línea sirve para anotar cada una de las actividades. Cada línea corresponde a una actividad no a una persona como en los cuadros anteriores. Anotar a qué persona del hogar (por su número) corresponde cada actividad.

Programación: Integrar algún sistema para garantizarnos que los agentes registran cantidades anuales (y no mensuales)

E.74 Situación Laboral

Indefinido
01. Fijo
02. Fijo discontinuo

Temporal
03. Aprendizaje, prácticas
04. Estacional, temporada eventual
05. Sustitución
06. Obra o servicio
07. Empleo social protegido
08. Inserción en empresas

Otras situaciones
09. Centro especial empleo
10. Contrato de una oficina pública de empleo para trabajadores desempleados
11. Taller ocupacional (personas con discapacidad)
12. Taller ocupacional (Cáritas)
13. Empleo irregular/informal
14. Empleadas de hogar (contrato verbal S.S.)
15. Persona empleadora con gente asalariada
16. Empresario/a sin personas asalariadas o autónomas
17. Cooperativista
18. Ayuda familiar
99. No consta

E.76 Ingresos derivados de la actividad
La cantidad es el ingreso anual que ha producido cada actividad. Si la persona encuestada prefiere indicarlos por un periodo inferior (por meses) calcular el importe en EUROS

E.75 Regularidad de la situación: tiene contrato y cotiza a la S.S.
1. Contrato escrito y alta en la S.S.
2. Sin contrato escrito, pero cotiza a la S.S.
3. Actividad cuenta propia regularizada (S.S., autónoma/o, licencia fiscal)
4. No regularizada (sin contrato y sin S.S.)
9. No sabe 0. No contesta

E.71			E.72	E.73	E.74	E.75	E.76
Número de orden en el hogar	**Descripción de la actividad** Describir de forma concisa y detallada la actividad (por ejemplo: recolección agrícola, venta ambulante, tienda cosméticos, empresa automóvil, etc.)	**Descripción de la ocupación** Describir de forma concisa y detallada el puesto que desempeña (por ejemplo: recolección espárragos, venta ambulante ropa, gerente, operario cadena montaje, etc.)	Código actividad económica	Código ocupación	**Situación laboral** (Códigos en la tabla superior)	**Regularidad de la situación**	**Ingresos derivados de la actividad en 2020** 0 = No sabe / No contesta

PENSIONES Y PRESTACIONES ECONÓMICAS 2020

En el cuadro siguiente se trata de recoger cada una de las pensiones y prestaciones económicas de cada uno de los miembros del hogar. Cada línea sirve para anotar cada una de las pensiones y/o prestaciones. Cada línea corresponde a una pensión o prestación. Anotar a qué persona del hogar (por su número) corresponde cada pensión o prestación.

Programación: Integrar algún sistema para garantizarnos que los agentes registran cantidades anuales (y no mensuales)

E.79: Pensiones y prestaciones

Pensiones:
01. Pensión contributiva INSS jubilación
02. Pensiones contributivas de jubilación o retiro privadas (mutualidades, seguros del empleador…)
03. Pensión contributiva INSS viudedad
04. Pensión contributiva INSS orfandad
05. Pensión contributiva INSS invalidez
06. Pensiones contributivas de invalidez privadas (mutualidades, seguros del empleador…)
07. Pensión no contributiva jubilación
08. Pensión no contributiva invalidez
09. Pensión Asistencial Vejez (FAS)
10. Pensión Asistencial Enfermedad (FAS)
11. Subsidio LISMI
12. Baja por maternidad (incluyendo la de riesgo durante el embarazo)
13. SOVI (Junto o separado)

Prestaciones por desempleo:
21. Subsidio para Empleadas Domésticas
22. Prestación por desempleo ERTE / ERE COVID
23. Prestación por desempleo ERTE / ERE NO COVID
24. Subsidios autónomos COVID
25. Prestación contributiva por desempleo
26. Subsidio por desempleo (complementarias)
27. PRODI, PREPARA, Plan de activación del empleo (426€)
28. Subsidio agrario
29. Renta Activa de Inserción
30. Ayudas, becas para cursos de formación profesional INEM O CC. AA.
31. Otras ayudas por desempleo

Prestaciones vinculadas a la Ley de Dependencia
32. Sí, la prestación económica vinculada a un servicio (dinero destinado a la contratación de un servicio privado: residencia, centro de Día o SAD)
33. Sí, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar (dinero destinado para que los familiares atiendan a la persona dependiente)
34. Sí, la prestación económica de asistencia personal (dinero destinado a la contratación de un cuidador)

Becas para la educación:
41. Becas estudios (generales, cuotas escolares, actividades extraescolares...)
42. Becas comedor
43. Becas material educativo
44. Beca guardería
45. Beca transporte
46. Becas convocatoria general MEC
47. Becas o ayudas escolares privadas
48. Otras becas

Ayudas de los Servicios sociales:
51 Rentas Mínimas de las CC. AA.
52. Ayudas extraordinarias, de emergencia

Ayudas de entidades privadas:
61. Cáritas, parroquias
62. Cruz Roja
63. Otras entidades

Prestaciones y ayudas económicas de la Seguridad Social dirigidas a las familias con hijos e hijas menores, o a colectivos en vulnerabilidad
71. Prestación económica por nacimiento o adopción de hijo/a en supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres con discapacidad
72. Prestación económica por parto o adopción múltiples
73. Asignación económica por hijo/a o menor a cargo (supuestos acogimiento familiar y discapacidad del menor)
74. Ayudas económicas directas para la conciliación de la vida familiar y laboral (por reducción de jornada o por excedencia)
75. Pago anticipado de la deducción de IRPF a madres trabajadoras con hijos menores de tres años.
76. Ingreso Mínimo Vital (IMV)

E.77 ¿Vd. o alguien de las personas que conviven con Vd. en el hogar ha percibido algún tipo de pensión o prestación económica en 2020?
-Sí 1
-No ..... 2 Pasar a E81
-No sabe 9
-No contesta 0

E.78	E.79	E.80
Número de orden en el hogar	**Código prestación**	**Ingresos de la prestación en 2020** La cantidad es el ingreso anual que ha producido la prestación Si la persona encuestada prefiere indicarlos por un período inferior (por meses) calcular el importe anual **0 = No sabe / No contesta** **EN EUROS**

Etiquetas personalizadas por CC. AA.
E79 código 51

ANDALUCÍA: ..... 51. Renta Mínima de Inserción Social
ARAGÓN: ..... 51. Ingreso Aragonés de Inserción
ASTURIAS: ..... 51. Salario Social Básico
BALEARES: ..... 51. Renta Social Garantizada
CANARIAS: ..... 51. Prestación Canaria de Inserción
CANTABRIA: ..... 51. Renta Social Básica
CASTILLA – LA MANCHA: .. 51. Ingreso Mínimo de Solidaridad
CASTILLA Y LEÓN: ..... 51. Renta Garantizada de Ciudadanía
CATALUÑA: ..... 51. Renta Garantizada de Ciudadanía
EXTREMADURA: ..... 51. Renta Básica de Inserción
GALICIA: ..... 51. Renta de Inclusión Social (RISGA)
MADRID: ..... 51. Renta Mínima de Inserción (RMI)
MURCIA: ..... 51. Renta Básica de Inserción
NAVARRA: ..... 51. Renta Garantizada
PAÍS VASCO: ..... 51. Renta de Garantía de Ingresos (RGI)
LA RIOJA: ..... 51. Renta de Ciudadanía
COMU. VALENCIANA: ..... 51. Renta Valenciana de Inclusión: Renta de Garantía de Ingresos Mínimos, RGIM, y la Renta de Garantía de Inclusión Social, RGIS.

INGRESOS Y GASTOS AÑO 2020

Entrevistador: En E81 NO incluir ni computar ingresos ya recogidos en los bloques de actividades económicas y pensiones-prestaciones.

NS/NC = 9

E.81 Tipo de ingresos	Importe anual
a) Rentas del capital mobiliario (ahorro, acciones, pensiones, etc.)	
b) Rentas del capital inmobiliario (alquiler de pisos, tierras, etc.)	
c) Cobro de seguros, indemnizaciones, etc.	
d) Otras transferencias ocasionales (herencias, premios, etc.)	
e) Pagas extraordinarias (sólo si no están incluidas en los ingresos por trabajo)	
f) Devolución de IRPF Renta 2019	
g) Pensión alimenticia del cónyuge (efectiva)	
h) Ayudas de familiares o amistades (de forma regular)	
i) Otros ingresos (indemnización por despido, pensiones privadas, etc.)	

E.82 Tipo de gastos en vivienda habitual	Tipo de gasto	Importe mensual	Importe anual
a) Alquiler vivienda, subarriendo de habitación o pago de tasa por ocupar sin título legal	1. Anual 2. Mensual 9. No aplica		
b) Amortización compra vivienda	1. Anual 2. Mensual 9. No aplica		
c) Electricidad y gas	1. Anual 2. Mensual 9. No aplica		
d) Agua	1. Anual 2. Mensual 9. No aplica		
e) Comunidad	1. Anual 2. Mensual 9. No aplica		
f) Contribución, basuras, IBI	1. Anual 2. Mensual 9. No aplica		
g) Conexión Internet y teléfono fijo	1. Anual 2. Mensual 9. No aplica		
h) Otros gastos: Especificar el de mayor cuantía: _____	1. Anual 2. Mensual 9. No aplica		

ACUMULACIÓN DE DEUDAS

E.83 ¿Tuvo, durante el año 2020, algún retraso en el pago de recibos de suministros de su vivienda habitual, concretamente agua, gas, calefacción o electricidad?

-Sí, solamente una vez 1
-Sí, dos veces o más 2
-No 3
-No sabe 9
-No contesta 0

Base: Formular E84 si ha tenido retrasos en el pago de los recibos: E83=1 OR E83=2

E.84 ¿Me podría indicar la cuantía aproximada en euros (€) de este retraso acumulado durante el año 2020? Recoger cantidad anual del año 2020

_____ €

Base: A todos y todas

E.85 ¿Tuvo, durante el año 2020, algún retraso en el pago de alguno de estos gastos relacionados con la vivienda: alquiler, hipoteca, habitación o tasa ocupación sin título legal?

-Sí, solamente una vez 1
-Sí, dos veces o más 2
-No 3
-No sabe 9
-No contesta 0

Base: Formular E86 si ha tenido retrasos en el pago de los recibos alquiler o hipoteca: E85=1 OR E85=2

E.86 ¿Me podría indicar la cuantía aproximada en euros (€) de este retraso acumulado durante el año 2020? Recoger cantidad anual del año 2020

_____ €

Base: A todos y todas

E.87 ¿Tuvo, durante el año 2020, algún retraso en pagos a la Administración (multas de tráfico o transporte, pago de impuestos, Hacienda, Seguridad Social)?

-Sí, solamente una vez 1
-Sí, dos veces o más 2
-No 3
-No sabe 9
-No contesta 0

Base: Formular E88 si ha tenido retrasos en el pago a la administración: E87=1 OR E87=2

E.87 ¿Me podría indicar la cuantía aproximada en euros (€) de este retraso acumulado durante el año 2020? Recoger cantidad anual del año 2020

_____ €

Base: A todos y todas

E.89 ¿Tuvo, durante el año 2020, algún retraso en pagos de préstamos personales, tarjetas de crédito?

-Sí, solamente una vez 1
-Sí, dos veces o más 2
-No 3
-No sabe 9
-No contesta 0

Base: Formular E90 si ha tenido retrasos en el pago de préstamos: E89=1 OR E89=2

E.90 ¿Me podría indicar la cuantía aproximada en euros (€) de este retraso acumulado durante el año 2020? Recoger cantidad anual del año 2020

_____ €

Base: A todos y todas

E.91 ¿Ha podido o podrá ponerse al día pronto?

-Sí, he podido 1
-Sí, podré a corto plazo (12 meses o antes) 2
-No, tardaré más 3
-No podré en mucho tiempo 4
-No he tenido retraso en ningún tipo de pago durante el año 2020 5
-No sabe 9
-No contesta 0

E.92 En comparación con la situación inmediatamente anterior a la pandemia del coronavirus, (febrero 2020) ¿En qué sentido considera que ha cambiado el nivel de ingresos de su hogar?

-Empeorado mucho 1
-Empeorado poco 2
-Permanecido igual 3
-Mejorado poco 4
-Mejorado mucho 5
-No sabe 9
-No contesta 0

E.93. ¿Cómo considera que su hogar llega a fin de mes?

-Con mucha dificultad 1
-Con dificultad 2
-Con cierta dificultad 3
-Con cierta facilidad 4
-Con facilidad 5
-Con mucha facilidad 6
-No sabe 9
-No contesta 0

E.94 En los últimos 10 años, ¿en su hogar actual han pasado hambre? ¿se han quedado sin alimentos?

1. Sí, alguna vez, pero no ahora mismo
2. Sí, con frecuencia, pero no ahora mismo
3. Sí, la estamos pasando
4. No, nunca
9. No sabe
0. No contesta

a) Han pasado hambre .....

b) Se han preocupado por no tener suficientes alimentos para comer .....

E.95 Señale si por problemas económicos en su hogar se han visto ustedes obligados en los últimos doce meses a enfrentarse con alguno de los siguientes problemas:

1. Sí
2. No
9. No sabe
0. No contesta

E.95.1 VIVIENDA HABITUAL

a) Avisos de corte de luz, agua o teléfono .....
b) No poder pagar gastos relacionados con la casa (la hipoteca, el alquiler, habitación, ocupación sin título legal, las facturas de luz, agua…)
c) Sufrir algún tipo de amenaza de desalojo de su hogar (inmediata o no)
d) Reducir los gastos fijos de la casa (electricidad, agua, calefacción…) .....
e) Reducir los gastos de teléfono, televisión, Internet, ...
f) Cambio de vivienda .....
g) Compartir piso con personas sin parentesco .....
h) Alquilar alguna habitación a otros .....
i) Volver a vivir a la casa de mis padres .....
j) No poder independizarme .....

E.95.2 ALIMENTACIÓN

a) Reducir los gastos en alimentación .....
b) No llevar una dieta adecuada .....

E.95.3 OTROS GASTOS

a) Reducir los gastos en vestido y calzado .....
b) No disponer de dinero para afrontar gastos imprevistos .....
c) Retrasos en el pago de compras aplazadas o de otros préstamos (deudas no relacionadas con la vivienda) .....
d) Problemas para hacer frente a los materiales escolares .....
e) Dejar de usar transporte público .....
f) Recurrir a los ahorros para cubrir los gastos .....
g) Renegociar créditos o financiaciones .....

E.95.4 OCIO

a) Reducción de actividades de ocio .....
b) No poder tener unas vacaciones fuera de casa al menos una semana al año
c) Pérdida de relaciones sociales habituales .....

E.95.5 AYUDAS ECONÓMICAS

a) Necesidad de pedir ayuda económica a parientes o amigos .....
b) Necesidad de pedir ayuda económica a una institución .....
c) Reducir los pagos y ayudas que realizaba a otras personas: remesas, ayudas a familiares, pensiones alimenticias .....

E.95.6 EDUCACIÓN

a) Abandono del proceso educativo. .....
b) Ha abandonado estudios universitarios porque han incrementado su precio ..
c) He dejado de utilizar el comedor escolar porque ha incrementado su precio ..

E.95.7 SANIDAD

a) He requerido atención médica y no ha acudido al médico por no poder pagar el desplazamiento. .....
b) Ha dejado de comprar medicamentos/seguir tratamiento que necesita por no poder pagarlos .....

E.95.8 TRABAJO

a) Cambio de ciudad por búsqueda de empleo .....

F) VIVIENDA Y ENTORNO

F.96 Superficie de la vivienda (Superficie útil, aproximada, en metros cuadrados, contenida en el interior de los muros exteriores de la vivienda en m²)

.....

F.97 Régimen de tenencia de la vivienda

En propiedad
-Por compra, totalmente pagada 01
-Por compra, por pagos pendientes 02
-Por herencia o donación 03
Facilitada gratuita o semigratuitamente
-Por patrón/empresa por razón de trabajo 04
-Por otras personas hogares o instituciones 05
En alquiler
- Habitación de particular con o sin muebles 06
- Vivienda de particular, sin muebles 07
- Vivienda de particular, con muebles 08
-Alquiler social 09
-Realquilada 10
Otras situaciones
-Ocupada sin título legal 11
-Otras 12
-No sabe 99
-No contesta 00

Programación: Mostrar F98 si no ha sido cumplimentada en el cuestionario filtro de captación

F.98 ¿Su vivienda sufre alguna de estas situaciones? ***Respuesta múltiple***

Entrevistador: Rellenar según declaración y observación

-Deficiencias graves en la construcción, ruina 1
-Insalubridad: humedades, suciedades y olores 2
-Existencia de barreras arquitectónicas para personas con discapacidad física en la misma, barreras arquitectónicas graves 3
-Entorno muy degradado (gueto, insalubre, olores, falta de agua, suciedad, no accesos) 4
-Barrio conflictivo (delincuencia, robos frecuentes, menudeo de drogas, prostitución, vandalismo, peleas) 5
-Ninguna (excluyente) 6
-No sabe 9
-No contesta 0

F.99 ¿Cuál es su situación en relación a la vivienda?
-Necesitan cambiar de vivienda 1
-Independientemente de la necesidad, está pensando en mudarse a corto/medio plazo 2
-Necesitan rehabilitar la vivienda actual 3
-No tienen necesidades en torno a la vivienda 4
-No sabe 9
-No contesta 0

Base. Formular F100 a los que necesitan rehabilitar la vivienda actual: F99=3

F.100 ¿Cuáles de los siguientes elementos necesitaría rehabilitar?
(respuesta múltiple)

-Cambio cocina 01
-Cambio baño 02
-Tirar - levantar tabiques 03
-Cambiar suelo 04
-Arreglo instalaciones agua, electricidad, etc. 05
-Instalación de calefacción 06
-Cambio ventanas, puertas 07
-Supresión barreras arquitectónicas, adaptación para discapacitados/as 08
-Otro (especificar) 09

-No sabe 99
-No contesta 00

F.101 EQUIPAMIENTO, BIENES De este listado de cosas, dígame las que considera necesario y de cuáles dispone	Considera necesario 1. Sí 2. No	Dispone 1. Sí 2. No
a. Agua corriente		
b. Agua caliente		
c. Energía eléctrica		
d. Evacuación aguas sucias		
e. Baño completo (retrete, lavabo, ducha)		
f. Calefacción		
g. Ascensor		
h. Cocina		
i. Frigorífico		
j. Lavadora		
k. Automóvil		
l. TV		
m. Teléfono móvil		
n. Teléfono fijo		
o. Ordenador y/o tablet		
p. Conexión ilimitada a Internet por cable o wifi (propio)		
q. Conexión limitada a internet con Datos móvil		
r. Una comida de carne, pollo o pescado (o el equivalente vegetariano) al menos cada dos días		
s. Mantener la vivienda con una temperatura adecuada.		
t. Poder afrontar gastos imprevistos de 700 euros o más		

F.102 ¿Existe en el hogar alguna persona con las habilidades informáticas necesarias para realizar trámites administrativos a través de internet (como, por ejemplo, solicitar una cita médica, pedir una ayuda económica, etc.)?

- Sí 1
- No 2
- No sabe 9
- No contesta 0

F.103 Durante esta crisis, ¿han perdido alguna oportunidad en los siguientes ámbitos por no contar con dispositivos, conexión o habilidad para manejaros en internet? ***Respuesta múltiple***

- Formativo laboral (cursos, talleres) 1
- Empleo 2
- Ayudas de las administraciones públicas 3
- Mantener relaciones sociales y de apoyo mutuo 4
- Ninguna (excluyente) 5
- No sabe 9
- No contesta 0

G) SERVICIOS SOCIALES

Entrevistador: *Las preguntas de la G104 a la G107 hacen referencia al Ingreso Mínimo Vital (IMV). El IMV es una prestación económica de la Seguridad Social (Administración estatal) para garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica. No confundir con ¡Rentas Mínimas: Etiqueta personalizada por CCAA¡ que presta la Comunidad Autónoma. Dejar clara la diferencia a la persona entrevistada*

G.104 ¿Ha recibido información sobre el Ingreso Mínimo Vital?

- Sí, pero aún no tengo la información suficiente para solicitar el IMV 1
- Sí, y la información fue suficiente para iniciar la solicitud 2
- Sí, pero no lo necesito 2
- No 3
- No sabe 9
- No contesta 0

G.105 ¿Ha encontrado algunas dificultades para solicitar la prestación?

- No lo he solicitado 1
- Lo he intentado presencial pero aún no lo he podido tramitar (no tengo cita o la cita es en los próximos días/semanas) 2
- Lo he intentado telemáticamente pero aún no lo he conseguido tramitar 3
- Sí, lo he solicitado de forma presencial 4
- Sí, lo he solicitado telemáticamente 5
- No sabe 9
- No contesta 0

Base. Formular G106 a quienes han solicitado el ingreso mínimo vital: G105=4 OR G105=5

G.106. En caso de haber solicitado: Una vez solicitada la prestación, ¿en qué situación se encuentra actualmente?

- Esperando respuesta o en trámite 1
- Me lo han concedido, pero todavía no lo he cobrado 2
- La estoy cobrando 3
- Me lo han denegado 4
- No sabe 9
- No contesta 0

Base. Formular G107 a quienes le denegaron el ingreso mínimo vital: G106=4

G.107 ¿Cuál es la causa principal de la denegación?

- No cumplir con el requisito de umbral económico 1
- No cumplir con el requisito de unidad de convivencia 2
- No le han indicado la causa de denegación. 3
- No recuerdo el motivo de la denegación 4
- Otros 5
- No sabe 9
- No contesta 0

Base. A todas las personas

G.108. ¿Usted o alguno de los miembros de su hogar han solicitado alguna vez a las instituciones públicas alguna de las ayudas económicas que paso a citarle a continuación? En caso afirmativo, ¿podría decirme cuándo ha sido la última vez que lo ha hecho?

1. Sí, últimos 12 meses
2. Sí, hace más de 1 año
3. No, nunca
9. No sabe
0. No contesta

a) Renta básica/renta mínima/renta garantizada/renta de garantía de ingresos ..... ☐

Personalizar etiqueta por CC. AA. ☐

b) Ayudas de Emergencia Social/ayudas extraordinarias de urgencia ..... ☐

c) Subsidio por desempleo, Renta Activa de Inserción, PREPARA ..... ☐

d) Pensiones no contributivas de la Seguridad Social (jubilación, invalidez) ..... ☐

G.109. ¿Considera usted que en su hogar podrían tener que recurrir en los próximos 12 meses a alguna de las ayudas y prestaciones económicas que le he citado anteriormente?

-Sí 1
-No 2
-No sabe 9
-No contesta 0

Base. Formular G110 a quienes han solicitado renta básica: G108a= 1 OR G108a=2

G.110. En relación a esta prestación, ¿podría decirme cuál es su situación actual? **"Renta básica/renta mínima/renta garantizada/renta de garantía de ingresos "**

-Es beneficiario/a actual 1
-Fue beneficiario/a en el pasado, pero ya no lo es 2
-La ha solicitado, pero le ha sido denegada 3
-Está pendiente de la resolución de su solicitud 4
-Otras situaciones (especificar) 5

_____

-No sabe 9
-No contesta 0

Etiquetas personalizadas por CC. AA.
Introducción Servicios Sociales, G.108.a y G.110

ANDALUCÍA: ..... Renta Mínima de Inserción Social
ARAGÓN: ..... Ingreso Aragonés de Inserción
ASTURIAS: ..... Salario Social Básico
BALEARES: ..... Renta Social Garantizada
CANARIAS: ..... Prestación Canaria de Inserción
CANTABRIA: ..... Renta Social Básica
CASTILLA – LA MANCHA: ... Ingreso Mínimo de Solidaridad
CASTILLA Y LEÓN: ..... Renta Garantizada de Ciudadanía
CATALUÑA: ..... Renta Garantizada de Ciudadanía
EXTREMADURA: ..... Renta Básica de Inserción
GALICIA: ..... Renta de Inclusión Social (RISGA)
MADRID: ..... Renta Mínima de Inserción (RMI)
MURCIA: ..... Renta Básica de Inserción
NAVARRA: ..... Renta Garantizada
PAÍS VASCO: ..... Renta de Garantía de Ingresos (RGI)
LA RIOJA: ..... Renta de Ciudadanía
COMU. VALENCIANA: ..... Renta Valenciana de Inclusión: Renta de Garantía de Ingresos Mínimos, RGIM, y la Renta de Garantía de Inclusión Social, RGIS.

Base. A todas las personas

G.111. En caso de necesidad económica ¿a dónde acudiría primero a los servicios sociales públicos o a los que prestan entidades privadas sin ánimo de lucro?

-A los servicios sociales públicos 1
-A Cáritas 2
-A Cruz Roja 3
-A otras entidades privadas sin ánimo de lucro (Banco de alimentos…) 4
-A otros servicios públicos (empleo…) |***no leer***| 5
-A ningún sitio |***no leer***| 6

G.112 En el último año, ¿ha acudido usted o alguien de su hogar a alguno de los servicios que le indico en busca de ayuda?, ¿a cuáles de ellos ha acudido?

1. Sí
2. No
9. No sabe
0. No contesta

a) Servicios sociales públicos (municipales, de las diputaciones, consejos comarcales, comunidad autónoma) .....
b) Cáritas (diocesanas o parroquiales) .....
c) Otras entidades (Cruz Roja, bancos de alimentos, atención a inmigrantes, etc.) .....

Base. Formular G113 a las personas que han acudido a algún servicio en busca de ayuda: G112a=1 OR G112b=1 OR G112c=1

G.113 Indique el/los tipos de ayudas recibidas de servicios sociales públicos o privados. ***Respuesta múltiple*.**

	a) Servicios sociales públicos	b) Servicios sociales privados (ONG y entidades sociales)
1. Ayudas económicas,		
2. Asesoramiento relacionado con la vivienda		
3. Acompañamiento trámites, gestiones administrativas		
4. Búsqueda de empleo, formación		
5. Alimentos		
6. Apoyo en la educación de los/as niños/as		
7. Ayudas directas para conexión internet, dispositivos		
8. Acompañamiento psicológico		
9. Otras: especificar (si hay varias señalar la más importante) _____		

Base. A todas las personas

Programación. Valorar la programación de las preguntas G114-G115-G116 en la misma tabla.

G.114 En relación con su vivienda, ¿has recibido información sobre las siguientes medidas sociales?

	1. Sí	2. No	9. No sabe	0. No contesta
a. Prórroga de contrato de alquiler de vivienda, si se te acaba durante la crisis sanitaria				
b. Suspensión del procedimiento de desahucio de vivienda				
c. Aplazamientos en el pago del alquiler de vivienda				
d. Moratoria del pago del alquiler de vivienda				
e. Reducción del 50% del importe del alquiler de vivienda				
f. Préstamos destinados a pagar el alquiler de vivienda a través de créditos bancarios con aval público				
g. Mantenimiento de suministros básicos: no podrá suspenderse el suministro de energía eléctrica de la vivienda pese a posibles impagos				
h. Mantenimiento de telecomunicaciones: no podrá suspenderse el servicio de telecomunicaciones pese a posibles impagos				

G.115 En relación con su vivienda, ¿has solicitado y en su caso te has beneficiado de alguna/s de estas medidas?

	1. No lo he solicitado	2. Lo he solicitado, estoy a la espera de respuesta	3. Me lo han concedido	4. Me lo han denegado	9. No sabe	0. No contesta
a. Prórroga de contrato de alquiler de vivienda, si se te acaba durante la crisis sanitaria	1	2	3		9	0
b. Suspensión del procedimiento de desahucio de vivienda	1	2	3		9	0
c. Aplazamientos en el pago del alquiler de vivienda	1	2	3		9	0
d. Reducción del 50% del importe del alquiler de vivienda	1	2	3		9	0
e. Préstamos destinados a pagar el alquiler de vivienda a través de créditos bancarios con aval público	1	2	3		9	0
f. Mantenimiento de suministros básicos: no podrá suspenderse el suministro de energía eléctrica de la vivienda pese a posibles impagos	1	2	3		9	0
g. Mantenimiento de telecomunicaciones: no podrá suspenderse el servicio de telecomunicaciones pese a posibles impagos	1	2	3		9	0

Programación: Mostrar pregunta G116 si en G115 al menos una se ha denegado (G115=4). Mostrar sólo en fila las respuestas me lo han denegado (G115=4)

G.116 ¿Cuál fue la causa de la denegación?

	1. No cumplir con algún requisito	2. No me indicaron la causa	3. No recuerdo el motivo	4. Otros	9. No sabe	0. No contesta
a. Prórroga de contrato de alquiler de vivienda, si se te acaba durante la crisis sanitaria						
b. Suspensión del procedimiento de desahucio de vivienda						
c. Aplazamientos en el pago del alquiler de vivienda						
d. Reducción del 50% del importe del alquiler de vivienda						
e. Préstamos destinados a pagar el alquiler de vivienda a través de créditos bancarios con aval público						
f. Mantenimiento de suministros básicos: no podrá suspenderse el suministro de energía eléctrica de la vivienda pese a posibles impagos						
g. Mantenimiento de telecomunicaciones: no podrá suspenderse el servicio de telecomunicaciones pese a posibles impagos						

H) SITUACIÓN ACTUAL

H.117. ¿Con qué frecuencia suele participar en las elecciones?

1. Nunca por no tener edad
2. Nunca por no tener derecho a voto
3. Nunca porque no me interesa
4. Nunca porque no sirve para nada
5. En algunas ocasiones
6. Casi siempre
7. Siempre
0. No contesta

a) Municipales .....

b) Autonómicas .....

c) Nacionales .....

H.118 ¿Con qué frecuencia se relaciona con familiares, vecinos, amigos?
(Indicar el caso de mayor frecuencia)

1. No tiene relaciones
2. Diariamente
3. Varias veces por semana
4. Una vez por semana
5. Menos de una vez por semana
8. No procede (no tiene)
9. No sabe
0. No contesta

a. Miembros del hogar .....

b. Otros/as familiares .....

c. Amistades .....

d. Vecindad .....

e. Compañeros/as de trabajo .....

H.119. ¿Cómo son sus relaciones con los…
(Indicar el caso mejor)

1. No tiene relaciones, aunque tiene familiares, amigos, etc.
2. Malas o muy malas
3. Más bien malas
4. Más bien buenas
5. Buenas o muy buenas
8. No procede (no tiene)
9. No sabe
0. No contesta

a. Miembros de su hogar .....

b. Otros/as familiares .....

c. Amistades .....

d. Vecinos del barrio .....

e. Compañeros/as de trabajo .....

H.120. Si compara el momento actual con la situación antes de la pandemia, ¿cree que sus relaciones con amistades/familia/vecindario se han debilitado/deteriorado, se han fortalecido o permanecen igual?

	1. Se ha fortalecido	2. Se ha deteriorado o debilitado	3. Siguen igual	4. No aplica	9 No sabe	0 No contesta
a. Miembros del hogar						
b. Familia						
c. Amigos						
d. Vecinos						

H.121 En términos generales, ¿qué impacto cree que ha tenido la pandemia en el deterioro o debilitación de esas relaciones?

- Ninguno 1
- Poco 2
- Bastante 3
- Mucho 4
- No sabe 9
- No contesta 0

H.122. ¿Tiene o ha tenido alguna persona que pueda ayudarle cuando tiene problemas (prestar dinero, cuidar de usted o de alguna persona dependiente a su cargo, apoyo emocional, gestiones o papeles)?

1.Sí
2. No
9. No sabe
0. No contesta

a. Ha tenido .....

b. Tiene .....

Base: Formular H123 a quienes tienen ayudan en la actualidad: H122b=1

H.123 En caso de tener en la actualidad, considera que tiene más, menos o igual ayuda cuando tiene problemas que antes de la pandemia

- Menos 1
- Igual 2
- Más 3
- No sabe 9
- No contesta 0

H.124. ¿Hay alguna persona a la que usted ayuda o ha ayudado en los últimos 12 meses o desde que empezó la pandemia, cuando ella tiene problemas?

1.Sí
2. No
9. No sabe
0. No contesta

a. Ha ayudado .....

b. Ayuda.....

Base: Formular H125 a quienes ayudan en la actualidad: H124b=1

H.125. En caso de ayudar en la actualidad, considera que ayuda más, menos o igual que antes de la pandemia

- Menos 1
- Igual 2
- Más 3
- No sabe 9
- No contesta 0

Base: A todas las personas

H.126. ¿Alguien de su hogar...

Entrevistador: *Preguntar si cada una de las circunstancias que se mencionan en la pregunta se ha dado en los últimos 10 años. Si la respuesta es afirmativa, preguntar por el último año.*

1. Sí
2. No
9. No sabe
0. No contesta

	A. Últimos 10 años	B. Último año
a. Ha sido o está a punto de ser madre o padre con menos de 18 años		
b. Se ha suicidado o lo ha intentado		
c. Ha tenido o tiene problemas con el juego (apuestas, juegos online, tragaperras, bingos)		
d. Ha tenido o tiene antecedentes penales		
e. Ha recibido o recibe malos tratos físicos		
f. Ha recibido o recibe malos tratos psicológicos		
g. Se ha visto obligado/a a tener que dormir en la calle o en un albergue, hostal o centro de acogida nocturna		
h. Se ha visto obligado/a a tener que vivir en casa de familiares o amistades como consecuencia de haberse quedado sin hogar.		

H.127 Ahora le voy a leer una lista de organizaciones y grupos voluntarios. ¿Podría decirme si es usted un miembro activo, inactivo o si no es miembro de cada una de ellas?

1. No es miembro
2. Miembro activo
3. Miembro no activo
9. No sabe
0. No contesta

a. Asociaciones religiosas .....

b. Asociaciones deportivas .....

c. Sindicatos.....

d. Partidos políticos .....

e. Organizaciones ecologistas .....

f. Asociación vecinal .....

g. Asociación de mujeres .....

h. Asociación de jóvenes.....

i. Asociación de mayores.....

j. Asociaciones educativas .....

k. Asociaciones profesionales: gremios, colegios.....

l. Colectivos cívicos o sociales (asociaciones deportivas culturales, peñas, etc.)

m. Ayuda mutua entre vecinos/as.....

H.128 ¿Tiene constancia de que alguno de los miembros de su hogar (incluido usted) se ha sentido alguna vez discriminado por...? *Respuesta múltiple*

- Nacionalidad, origen étnico o racial 01
- Edad 02
- Por tener una orientación sexual no heterosexual (nos referimos a homosexuales, lesbianas, gays, bisexuales) 03
- Por ser trans o tener una identidad sexual no binaria 04
- Aspecto físico 05
- Enfermedad o discapacidad 06
- Por tener pocos recursos económicos 07
- Por creencias ideológicas o políticas 08
- Por creencias religiosas 09
- Por ser hombre 10
- Por ser mujer 11
- No nunca 12
- No sabe 99
- No contesta 00

H.129. ¿Considera que pertenece a alguna de las siguientes etnias?

- Etnia gitana española 1
- Etnia gitana de otros países 2
- Otra etnia (especificar) 3

_____

- Ninguna en particular 4

H.130. ¿Cuál es su sentimiento religioso?

- No soy religioso 01
- Soy católico 02
- Soy musulmán 03
- Soy evangélico 04
- Soy testigo de Jehová 05
- Soy de la iglesia de Jesucristo de los Santos de los últimos días 06
- Soy ortodoxo griego o ruso 07
- Soy budista 08
- Soy judío 09
- Otra (especificar) 10

I) TOMA DE DATOS PERDONALES

I.131. ¿Desearía participar en un seguimiento anual remunerado de esta investigación, durante los próximos 3 años?

- Sí 1
- No 2
- No sabe 9
- No contesta 0

RELLENAR POR EL ENTREVISTADOR/A

Programación: Mostrar de la U1 a la U4 si no ha sido cumplimentada en el cuestionario filtro de captación

U.1 Tipo de construcción

- Bloque de viviendas 1
- Casas unifamiliares tradicionales 2
- Adosados o Chalets 3
- Casas diseminadas 4

U.2 Estado y nivel social del barrio

- Zona marginal 1
- Barrio o zona deteriorado 2
- Barrio o zona en buenas condiciones 3
- Zona de clase media-alta 4

U.3 Situación de alojamiento

- Chabola 1
- Cueva 2
- Bajera, garaje 3
- Barracón, prefabricado o similar 4
- En piso 5
- En vivienda unifamiliar 6
- Otras 7

U.4 ¿Presenta el hogar alguna de estas características

- Hogar perteneciente a minoría étnica gitana española 1
- Hogar perteneciente a minoría étnica gitana otros orígenes 2
- Ninguna 3

U.5 ¿Consideras fiables los datos ofrecidos en?

(Anota para cada bloque del cuestionario tu opinión circulando el código correspondiente)

	Sí	Sí, con algún reparo	No	NS/NC
a. Características personas, composición del hogar	1	2	3	9
b. Educación	1	2	3	9
c. Salud, autovalimiento	1	2	3	9
d. Empleo, formación	1	2	3	9
e. Actividades económicas, ingresos	1	2	3	9
f. Vivienda	1	2	3	9
g. Servicios sociales	1	2	3	9
h. Situación actual	1	2	3	9