

# 4

Coordinador  
ANA ARRIBA GONZÁLEZ  
DE DURANA

Autores  
FERNANDO ANTÓN  
ANA ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA  
PILAR AZAGRA  
PEDRO JOSÉ CABRERA  
DEMETRIO CASADO  
JUAN LUIS CHULLILLA  
LUIS CORTÉS  
ANDRÉS DEL CASTILLO

## Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

YOLANDA FERNÁNDEZ  
CARLOS GARCÍA SERRANO  
DANIEL GUINEA  
MYRIAN LÓPEZ DE LA NIETA  
MIGUEL ÁNGEL MALO  
CARLOS MARTÍNEZ  
FRANCISCO JAVIER MORENO FUENTES  
JIMENA NAVARRETE

# 4

## Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

**Introducción** ..... 301

**4.1. Empleo y exclusión: del paro a la temporalidad** .... 305

**4.2. Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas** .. 325

**4.3. La exclusión residencial en España** ..... 347

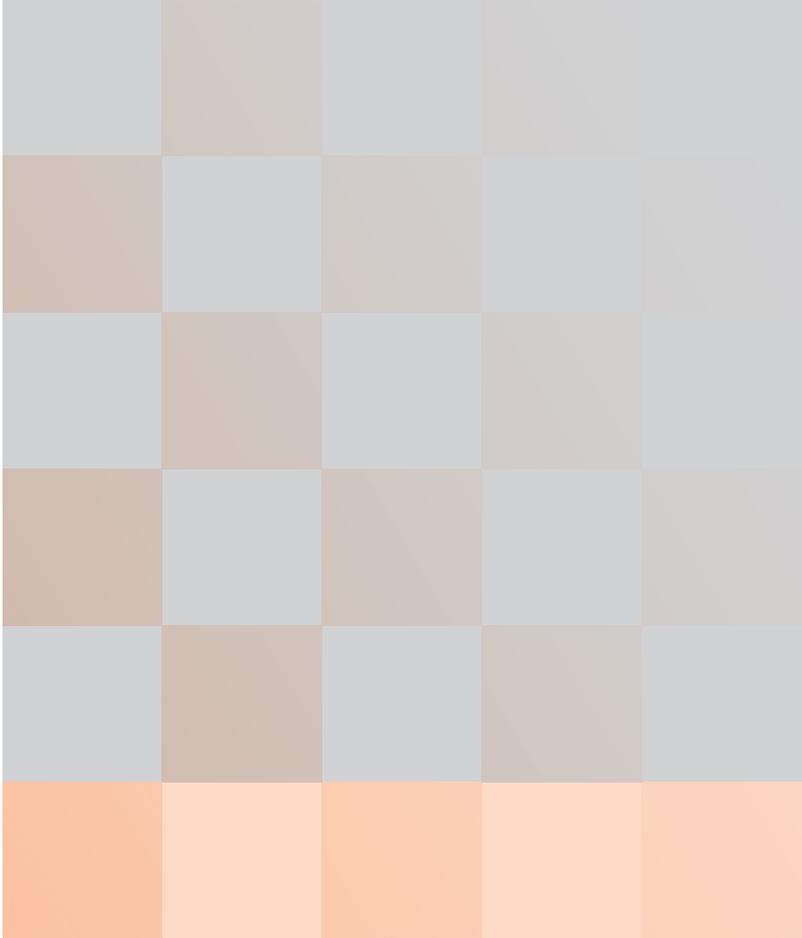
**4.4. Sistema educativo y desigualdad. Un estudio de la población adulta y los menores en edad de escolarización obligatoria** ..... 369

**4.5. Acceso, estructura y uso del Sistema Nacional de Salud: efectos sobre las desigualdades en salud y la exclusión social** ..... 395

**4.6. Los servicios sociales: carencias relativas a las situaciones de pobreza, marginación social, exclusiones y desigualdades** ..... 413

**Conclusiones** ..... 431

**Anexo. Las nuevas tecnologías: el bien social del siglo XXI** ..... 441



**4**



# **Introducción**

El cuarto capítulo de este Informe FOESSA está destinado al estudio del papel de la acción pública en la distribución de bienes, recursos y servicios que constituyen el mínimo aceptable en la sociedad en la que vivimos: empleo, ingresos económicos, educación, salud, vivienda o ayudas personales para el bienestar. El acceso a estos recursos se produce a través de complejos entramados institucionales formados por mercados, Estados y sociedad civil. A lo largo del siglo xx, los Estados europeos han desarrollado sistemas de bienestar orientados a hacer frente a los principales riesgos sociales constituyendo sistemas de provisión de bienes y recursos para los principales riesgos sociales.

Los trabajos que forman parte de este capítulo 4 tienen por objetivo estudiar los últimos desarrollos de las políticas sociales o del bienestar españolas como elementos centrales de los sistemas públicos del bienestar, sin perder la perspectiva de que son un elemento, en ocasiones central, de los entramados institucionales a través de los que los ciudadanos acceden a los bienes y recursos básicos para su bienestar.

Siguiendo la orientación de este VI Informe FOESSA, los distintos trabajos se centran en la relación entre derechos sociales y procesos e itinerarios de vulnerabilidad y exclusión social. En los capítulos anteriores se han estudiado las distintas dimensiones de los procesos y trayectorias de la pobreza y la exclusión social. Este capítulo se acercará a la cuestión desde el estudio de las políticas sociales y su relación con la transformación de los perfiles de vulnerabilidad social.

El capítulo se estructura en estudios monográficos de las diferentes vulnerabilidades relacionadas con las ramas de la política social, en tanto que sistemas de provisión de un tipo de recursos para hacer frente a una determinada necesidad o riesgo. Es decir, se ha optado por estudiar la cobertura de derechos sociales o protección de riesgos a través de los sistemas públicos de regulación, financiación y provisión: mercado de trabajo, garantía de rentas, sanidad, educación, vivienda y servicios sociales. En este sentido se da continuidad a la propia división administrativa de los sectores de acción o intervención social y no se ha optado por estudios de tipo transversales preocupados por objetivos

u orientaciones de las propias políticas: inclusión, antidiscriminación, activación, igualdad de oportunidades, inclusión social...

En cada una de las áreas se tienen en cuenta los riesgos sociales a los que se enfrentan las poblaciones en situación de mayor desfavorecimiento, en procesos y trayectorias de exclusión social y el acceso y uso de los mínimos de estos sistemas por parte de poblaciones en situación de pobreza y fuerte vulnerabilidad. Hay que puntualizar que el estudio de los riesgos de exclusión social en cada una de las áreas no las identifica con las situaciones o trayectorias de exclusión social, pero sí con factores de vulnerabilidad y de deterioro de las condiciones sociales o con desencadenantes, en ocasiones, de trayectorias de exclusión social. Es decir, las vulnerabilidades que se estudian no son exclusión social por sí mismas, sino factores que interactúan en los procesos e itinerarios de exclusión social.

El primer apartado está dedicado al empleo en tanto que, como forma habitual de acceso a ingresos, es una dimensión central en los procesos de exclusión social. C. García y M. A. Malo estudian el papel del empleo y la calidad del mismo en relación con la exclusión social desde dos perspectivas: a partir del análisis de los hogares y de las trayectorias laborales individuales. Posteriormente, analizan dos transformaciones centrales en la evolución de las políticas de mercado de trabajo: la centralidad del riesgo de temporalidad y el acento en el desarrollo de políticas activas.

El objeto del segundo apartado es el conjunto de programas de transferencia de rentas que sustituyen o garantizan unos ingresos, protegiendo por tanto frente al riesgo de pobreza y de exclusión social. A. Arriba y D. Guinea estudian de forma conjunta la evolución reciente de los esquemas españoles de protección de rentas desde lógicas y sistemas de protección distintos y diferentes niveles de la Administración. Evalúan también sus niveles de cobertura e intensidad y su papel en los ingresos de los hogares, en especial de los niveles inferiores de rentas.

La vivienda como mecanismo esencial de integración social es el objetivo del tercer apartado

L. Cortés, F. Antón, C. Martínez y J. Navarrete conceptualizan la exclusión residencial como la incapacidad estructural de algunos grupos sociales para resolver sus problemas residenciales de una manera adecuada, tanto como situación insatisfactoria de la vivienda como falta de adaptación de las condiciones de la misma. Desde este marco analítico estudian los procesos de intervención públicos en tanto que permiten y organizan el sistema básico y legitiman su normalización.

En el cuarto apartado, M. López de la Nieta examina los perfiles de exclusión y vulnerabilidad educativa y su relación con el desarrollo de distintas regulaciones del sistema educativo. La exclusión educativa queda definida por las carencias que ubican a las personas en posiciones de desventaja dentro del sistema social vigente, bien sea en el mercado de trabajo o en su vida cotidiana, que se operacionaliza como el analfabetismo y la carencia de estudios, por un lado, y por los problemas de acceso y mantenimiento y el abandono del sistema educativo reglado, por otro.

El quinto apartado, dedicado al sistema sanitario, se centra en las manifestaciones de vulnerabilidad social en el ámbito de salud. En él, D. Guinea y F. J. Moreno interrelacionan los procesos e itinerarios de exclusión social con las políticas sanitarias, en concreto con el análisis de las desigualdades, obstáculos y dificultades encontradas por los individuos a la hora de acceder a las prestaciones del sistema sanitario público. Asimismo, estudian el impacto que determinadas políticas tienen sobre la vulnerabilidad de diferentes colectivos.

El sexto y último apartado se centra en el análisis de la rama de los servicios sociales. D. Casado, tomando como antecedente el V Informe FOESSA y salvando la limitación de información en las fuentes nacionales disponibles, señala las principales carencias de enfoque y de oferta de los servicios sociales públicos frente a las demandas de las situaciones de pobreza y marginalidad, y centra su atención en las exclusiones de ciertos sectores de población y en las desigualdades territoriales en la acción protectora de los servicios sociales.





**4**

**1**

**Políticas y bienes sociales**

# **Empleo y exclusión: del paro a la temporalidad**

Autores

CARLOS GARCÍA SERRANO

MIGUEL ÁNGEL MALO

# 4

## Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

### 1

#### Empleo y exclusión: del paro a la temporalidad

1. Introducción
2. Los hogares vulnerables o en riesgo de exclusión
3. ¿Cómo de importante es el «atrapamiento» en la temporalidad?
4. La evolución de la política de mercado de trabajo y los riesgos de exclusión
5. Conclusiones
6. Bibliografía

## 1. Introducción

A pesar de la gran variedad de aproximaciones que hay al tema de la exclusión, casi todas ellas destacan el papel de tener o no tener un empleo y de la calidad del mismo. Aquí abordaremos esta cuestión desde dos perspectivas. La primera consiste en usar como unidad de análisis el hogar (pues este es un nudo de relaciones que puede tanto proteger como ser cadena de transmisión de los procesos sociales y económicos que generan exclusión); y la segunda se centra en el análisis de las trayectorias laborales individuales para analizar pormenorizadamente el tema de la calidad de la carrera laboral (en concreto del problema del «atrapamiento» en la temporalidad).

## 2. Los hogares vulnerables o en riesgo de exclusión

Se han construido tres indicadores que pueden estar vinculados a situaciones de exclusión en el mercado de trabajo<sup>[1]</sup>:

- El primero se ha definido como la situación en que el hogar no tiene ocupados, parados ni pensionistas recibiendo ingresos.
- El segundo, como la existencia en el hogar de personas activas que están todas ellas en el desempleo.
- El tercero, como la existencia en el hogar de la «persona de referencia»<sup>[2]</sup> activa pero que carece de empleo fijo y a jornada completa<sup>[3]</sup>.

Como puede verse, el primer indicador está relacionado con la renta que reciben las familias y con qué tipo de perceptores de ingresos hay en los hogares. Un hogar estará en riesgo de exclusión si ninguno de sus miembros está recibiendo rentas laborales, prestaciones por desempleo ni pensiones de jubilación. Por lo que respecta a los otros dos indicadores propuestos para medir las situaciones de riesgo de exclusión en relación con el mercado laboral, el segundo de ellos tiene que ver con la extensión de la situación de desempleo a todas las personas activas del hogar, lo que po-

dríamos llamar «paro total del hogar», y muestra que ninguna de las personas activas del hogar tiene acceso al empleo. Por otro lado, el tercer indicador podría dar una idea de la «precariedad» existente en el mercado de trabajo y de la falta de acceso por parte del hogar a relaciones laborales de calidad (en el sentido de estables).

El Gráfico 4.1.1 proporciona la distribución porcentual de los hogares españoles según su situación económica en los segundos trimestres de cada año del periodo 1992-2004. Destaca la gran importancia de los ingresos procedentes del trabajo: más de dos de cada tres hogares (un 67,6% de media durante el periodo considerado) reciben estos ingresos. Además, este porcentaje ha crecido desde mediados de la década de los noventa como consecuencia de la expansión económica y la creación de empleo. En cuanto a los hogares en los que no hay ningún ingreso procedente del trabajo o del sistema de protección social, representan aproximadamente un 2,3% del total (esta es la media del periodo 1992-2004), lo que supone alrededor de 300.000 hogares (lo que equivaldría a unas 600.000 personas, dado que el tamaño medio se sitúa en dos personas por hogar)<sup>[4]</sup>.

Desde una perspectiva territorial, el Gráfico 4.1.2 ofrece la distribución porcentual de los hogares según su situación económica para las comunidades autónomas españolas como media del periodo 1992-2004. Para facilitar la lectura de la información, las comunidades están ordenadas según el peso de los ingresos procedentes del trabajo. Este peso es particularmente menor que la media

[1]

Estos indicadores ya fueron utilizados en García-Serrano y Malo (2003).

[2]

La persona de referencia en la EPA viene a ser la que el hogar define como tal, por lo que aunque no tiene por qué ser el sustentador coincide muchas veces con ella. En caso de duda, es el activo de mayor edad que hay en el hogar.

[3]

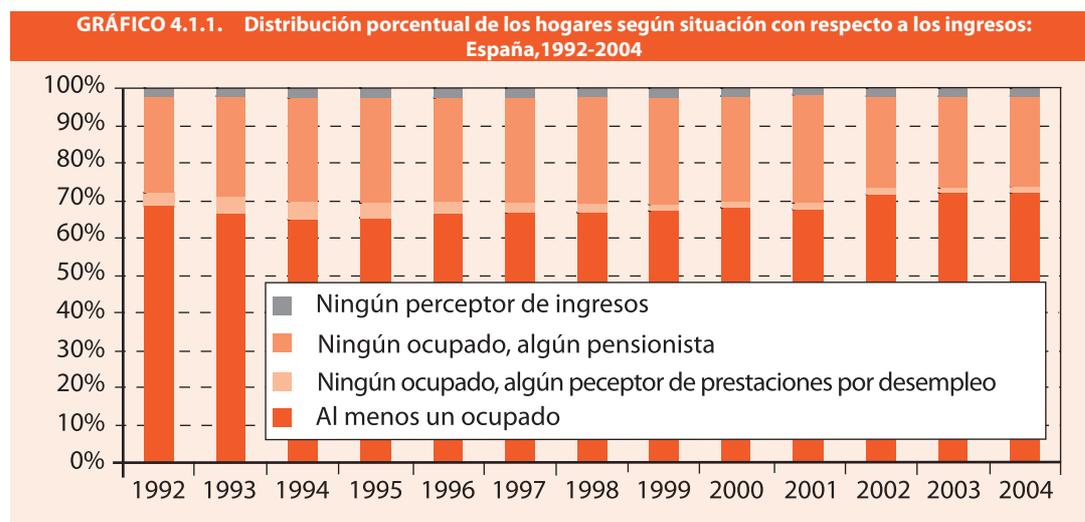
Al calcular este indicador, no se han considerado los individuos que trabajan por cuenta propia.

[4]

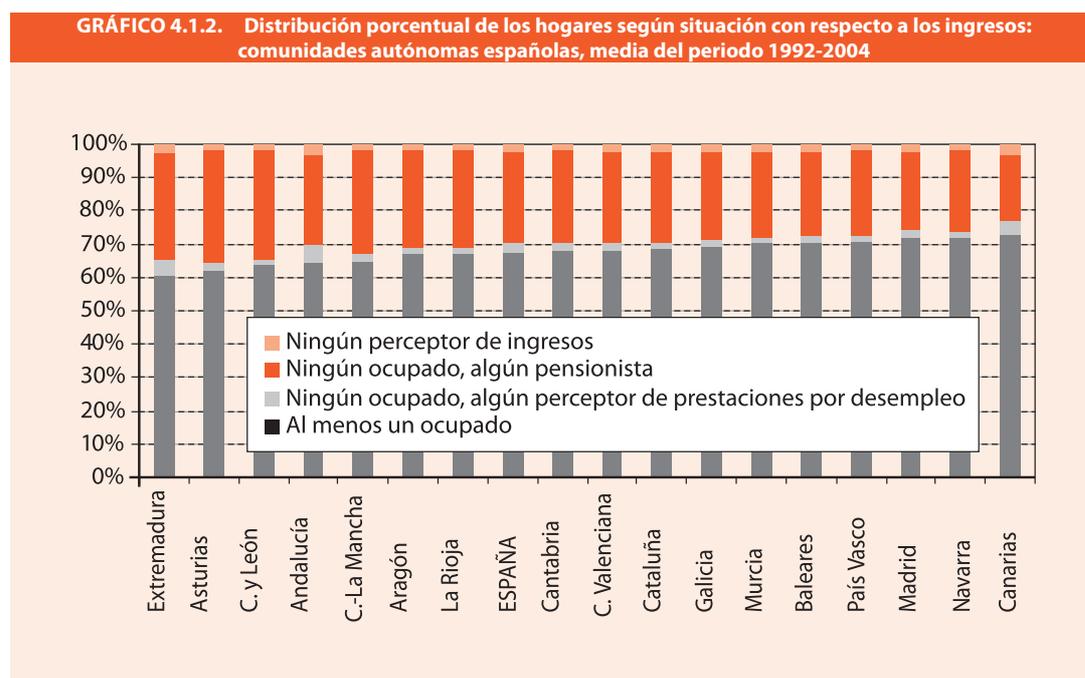
Un aspecto que hay que señalar en relación con la clasificación de la situación económica del hogar es que una parte de los hogares que son clasificados en las categorías tres y cuatro pueden encontrarse ahí porque hay individuos en paro que o bien han agotado las prestaciones y los subsidios por desempleo o bien no tienen derecho a recibirlas, pero como se encuentran en edad activa pueden volver a trabajar.

en ciertas comunidades, como Extremadura, Asturias, Castilla y León, Andalucía y Castilla-La Mancha. Además, estas comunidades (excepto Andalucía) son precisamente aquellas donde el porcentaje de los hogares en los que los ingresos proceden de las pensiones supera la media española. Por otra parte, el peso de hogares en los que algún miembro recibe prestaciones por desempleo y no hay rentas derivadas

del trabajo es claramente mayor que la media en tres comunidades: Andalucía (5,4%), Extremadura (4,9%) y Canarias (3,4%). Finalmente, estas comunidades autónomas son las que presentan el porcentaje más elevado de hogares en los que no hay ningún ingreso procedente del trabajo o del sistema de protección social: Andalucía (3,6%), Canarias (3,4%) y Extremadura (2,8%).



Fuente: EPA, segundos trimestres.



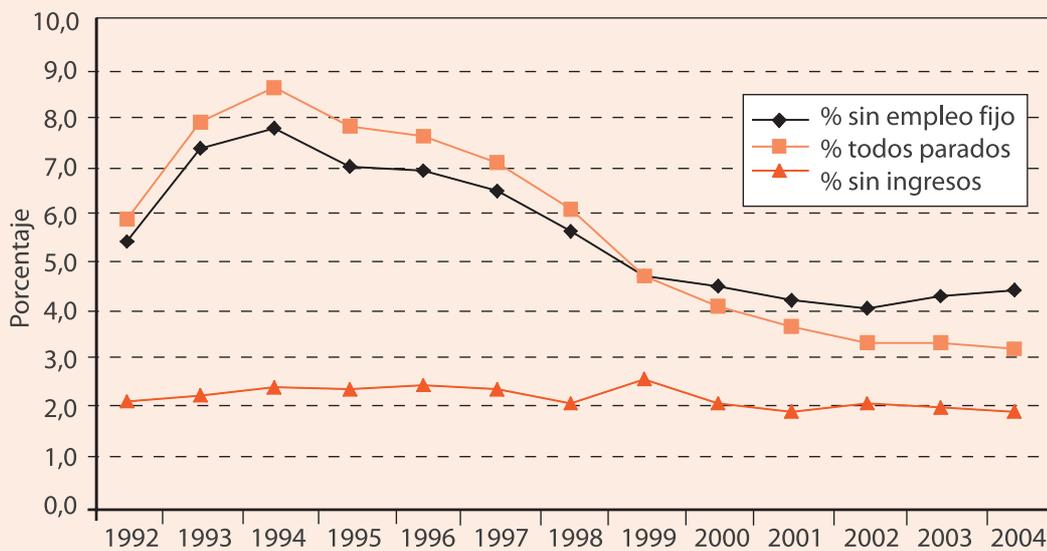
Fuente: EPA, segundos trimestres.

El Gráfico 4.1.3 presenta el porcentaje de hogares que se pueden definir en riesgo de exclusión según los tres indicadores construidos a lo largo del periodo 1992-2004, lo que permite realizar una comparación en cuanto al nivel de la vulnerabilidad y en cuanto a la evolución de la misma.

La información del gráfico plantea un par de cuestiones de interés. En primer lugar, el primer

indicador de rentas (el que aludía a las rentas) es más restrictivo que los otros dos indicadores elaborados, los cuales se refieren a la precariedad en el empleo (que alude a la calidad del empleo que se tiene) y a que todos los miembros del hogar se encuentren en paro (que alude a la carencia de empleo por parte de los miembros del hogar).

**GRÁFICO 4.1.3. Porcentaje de hogares en riesgo de exclusión de acuerdo con los indicadores «hogares sin perceptores de ingresos», «hogares con todos los activos parados» y «hogares con persona principal sin empleo fijo a tiempo completo»: España, 1992-2004**



Fuente: EPA, segundos trimestres.

En segundo lugar, los indicadores de precariedad en el empleo y de paro de todos sus miembros son más sensibles a los movimientos del ciclo económico que el indicador de rentas. Esto vendría a decirnos que las situaciones de carencia de ingresos son bastante estables a pesar de las oscilaciones de la economía en comparación con la ausencia de calidad del empleo en los hogares y con la carencia de empleo en los hogares (lo que antes hemos llamado «paro total de los hogares»). Una interpretación posible es que las situaciones de carencia de ingresos de los hogares se relacionan con problemas y carencias mucho más permanentes o estables que las relacionadas con la calidad del empleo en el hogar e incluso que la carencia total de empleo en el hogar. En cierto sentido, podrían representar las situaciones de necesidad mucho más extremas y preocupantes<sup>[5]</sup>.

[5]

Conviene advertir que aunque el porcentaje de personas según el indicador de ingresos permanezca bastante estable a lo largo de tantos años, esto no significa necesariamente que sean siempre los mismos hogares (y las mismas personas) las que estén en esa situación todos los años. Podría haber movilidad hacia y desde esa situación. Ahora bien, dado el reducido número de casos, no podemos hacer un análisis de movilidad a lo largo del tiempo de dichos hogares con un mínimo de fiabilidad estadística. En Toharia *et al.* (2007) se presenta un análisis de pobreza permanente utilizando los datos del panel de hogares que permiten seguir a los individuos y a los hogares durante 8 años, el cual permite apreciar que el 3% de la población adulta conformaría ese núcleo duro de la pobreza grave persistente. Sin embargo, de nuevo esta base de datos no permite un análisis detallado (por su reducido tamaño) de las situaciones más graves y preocupantes (lo cual llama la atención sobre la necesidad de crear mecanismos para conocer la situación de los que sufren los problemas más graves de pobreza y exclusión, que son apenas detectables en las bases de datos habituales).

Un aspecto de especial interés en el análisis de la vulnerabilidad frente a la exclusión es si los hogares en riesgo de exclusión se distribuyen homogéneamente en el territorio nacional o, si por el contrario, se da una concentración en ciertas zonas (comunidades autónomas). Para comprobar este extremo, se ha procedido a calcular para cada comunidad autónoma y para el total del periodo 1992-2004 los tres indicadores de riesgo de exclusión que se han utilizado anteriormente [6]. Los resultados de este análisis se encuentran en la Tabla 4.4.1.

Como puede comprobarse, existen grandes diferencias entre las comunidades autónomas, especialmente cuando se consideran los indicadores de

precariedad y de paro familiar. Sin embargo, el indicador de ingresos genera unas diferencias mucho menores, de apenas dos puntos porcentuales.

No obstante, sí que se detecta una mayor tendencia al riesgo de exclusión en ciertas comunidades, cualquiera que sea el indicador utilizado, en el sentido de estar en todos los indicadores por encima del valor medio nacional. Andalucía, Extremadura y Canarias son las regiones que presentan valores por encima de la media nacional en los tres indicadores utilizados. Por tanto, parece que la probabilidad de encontrarse en riesgo de exclusión es claramente mayor en estas comunidades que en el resto.

**Tabla 4.1.1. Porcentaje de hogares en riesgo de exclusión de acuerdo con tres indicadores, según comunidad autónoma, 1992-2004**

	Sin ingresos	Todos en paro	Sin empleo fijo	N.º indicadores > media
Andalucía	3,6	10,6	9,4	3
Aragón	1,4	3,0	2,9	0
Asturias	1,4	6,1	3,5	1
Baleares	2,2	3,2	4,2	0
Canarias	3,4	6,7	6,9	3
Cantabria	1,5	5,3	3,8	0
C.-La Mancha	1,6	4,6	4,6	0
C. y León	1,7	4,7	3,7	0
Cataluña	2,2	4,1	4,7	0
C. Valenciana	2,2	5,2	6,5	1
Extremadura	2,8	9,5	8,1	3
Galicia	1,9	5,3	4,9	0
Madrid	2,0	4,5	4,9	0
Murcia	2,2	5,3	5,7	0
Navarra	1,5	2,4	2,6	0
País Vasco	1,8	5,2	4,9	0
La Rioja	1,6	3,2	2,9	0
ESPAÑA	2,3	5,9	5,8	

Fuente: EPA, segundos trimestres.

[6]

Para ello, hubo que agregar todas las observaciones de la EPA en el periodo 1992-2004 porque el número de casos de hogares excluidos es muy reducido en la muestra de la EPA de cada año dentro de cada comunidad autónoma, por lo que el cruce del tipo de hogar (vulnerable o no vulnerable) por cada una de las comunidades (especialmente las más pequeñas) no arrojaría resultados estadísticamente fiables.

Para finalizar este análisis, hemos procedido a tratar de detectar colectivos específicos en riesgo de exclusión, analizando las características de los hogares. Dicho análisis nos ofrece tres grupos. Un primer grupo estaría formado por hogares en que la persona de referencia es un varón cuyo principal problema radica en la situación de desempleo y que tiene un nivel de estudios inferior a la media. El factor de exclusión es, por tanto, fundamentalmente laboral. Un segundo

grupo se caracteriza por tratarse de personas solas, principalmente mujeres, en edad de jubilación y cuya situación predominante es la inactividad, lo que hace depender sus ingresos de otras fuentes distintas de las laborales. Por último, un tercer grupo estaría formado por hogares en los que los factores asociados a la exclusión no están relacionados con la situación de desempleo o de inactividad de las personas de referencia, sino con problemas para que el empleo de las mismas (asociado a puestos de baja cualificación) garantice los ingresos suficientes para posibilitar la cobertura de las necesidades básicas. Este aspecto puede estar relacionado con empleos estables de bajos salarios, pero también con la sucesión de empleos temporales que no aseguran una verdadera carrera laboral<sup>[7]</sup>. Sobre este último aspecto profundizamos a continuación.

### 3. ¿Cómo de importante es el «atrapamiento» en la temporalidad?

La extensión de los contratos temporales en España desde finales de los ochenta se vio en un primer momento como una forma de luchar contra el elevado desempleo (y en especial el paro de larga duración y las dificultades de inserción en el mercado de trabajo). No obstante, la resistencia de la tasa de temporalidad a bajar por debajo del 30% ha llevado cada vez más a plantear que este amplio recurso a la contratación temporal podría estar generando problemas serios a distintos colectivos e incluso a la economía en su conjunto (Toharia, 2005). Una de las cuestiones que centra ese debate es la posibilidad de que haya personas atrapadas de forma permanente en la temporalidad, con las consiguientes dificultades para tener una carrera laboral digna de tal nombre, formar una familia, etc. Análisis previos realizados para el conjunto de los trabajadores temporales (Toharia y Malo, 2000; Malo y Mato, 2007) nos mostrarían que no es posible decir que en España exista un fenómeno generalizado de atrapamiento en la temporalidad, pero tampoco excluyen la posibilidad de que sea un problema que afecte

a ciertos grupos de trabajadores. Para ver en la tabla esta cuestión hemos realizado un análisis de las trayectorias laborales de los trabajadores mediante el uso de datos del Registro de Contratos del Servicio Público Estatal de Empleo. Los datos utilizados corresponden a una extracción en 1998, de manera que a partir del primer contrato observado (temporal o indefinido) para cualquier individuo en dicho año se le sigue hasta enero de 2005. La realización de la extracción en 1998 hace que todo el análisis se corresponde en exclusiva con el marco normativo que en 1997 alteró los incentivos para la firma de contratos indefinidos y los mismos tipos de contrato, incluyendo el contrato indefinido de fomento del empleo<sup>[8]</sup>, y termine antes de la última reforma llevada a cabo en 2006<sup>[9]</sup>.

Como primera aproximación vamos a analizar por separado a aquellos cuyo primer contrato observado en 1998 era temporal y no vemos que alcancen ningún contrato indefinido en el intervalo de tiempo de que disponemos, y aquellos que eran temporales en su primer contrato observado en 1998 y en algún momento hasta enero de 2005 consiguieron algún con-

[7]

En este sentido, Toharia *et al.* (2007) con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida encuentra que, aunque los asalariados muestran una tasa de riesgo de pobreza inferior al resto de los individuos, entre ellos existe una gran heterogeneidad, ya que ciertas características de los puestos, como tener un contrato temporal, trabajar pocas horas o hacerlo en puestos manuales no cualificados, se encuentran asociadas a tasas de riesgo de pobreza (tanto relativa como grave) más elevadas.

[8]

Para el actual análisis hemos seleccionado a aquellos individuos cuyo primer contrato observado en 1998 era temporal. Así pues, la muestra seleccionada no tiene por qué ser representativa del stock de temporales del año 1998 y, por tanto, no debe interpretarse ningún resultado como seguimiento de un grupo representativo de todos los que tenían un contrato temporal en 1998. La muestra es representativa de aquellos que hicieron una transición al empleo temporal desde cualquier situación en 1998 y es a estos a los que seguimos a lo largo del tiempo. Dada nuestra base de datos (que recoge firmas de contratos, es decir, entradas en empleos), tan sólo pueden obtenerse muestras representativas de transiciones de ciertos momentos del tiempo.

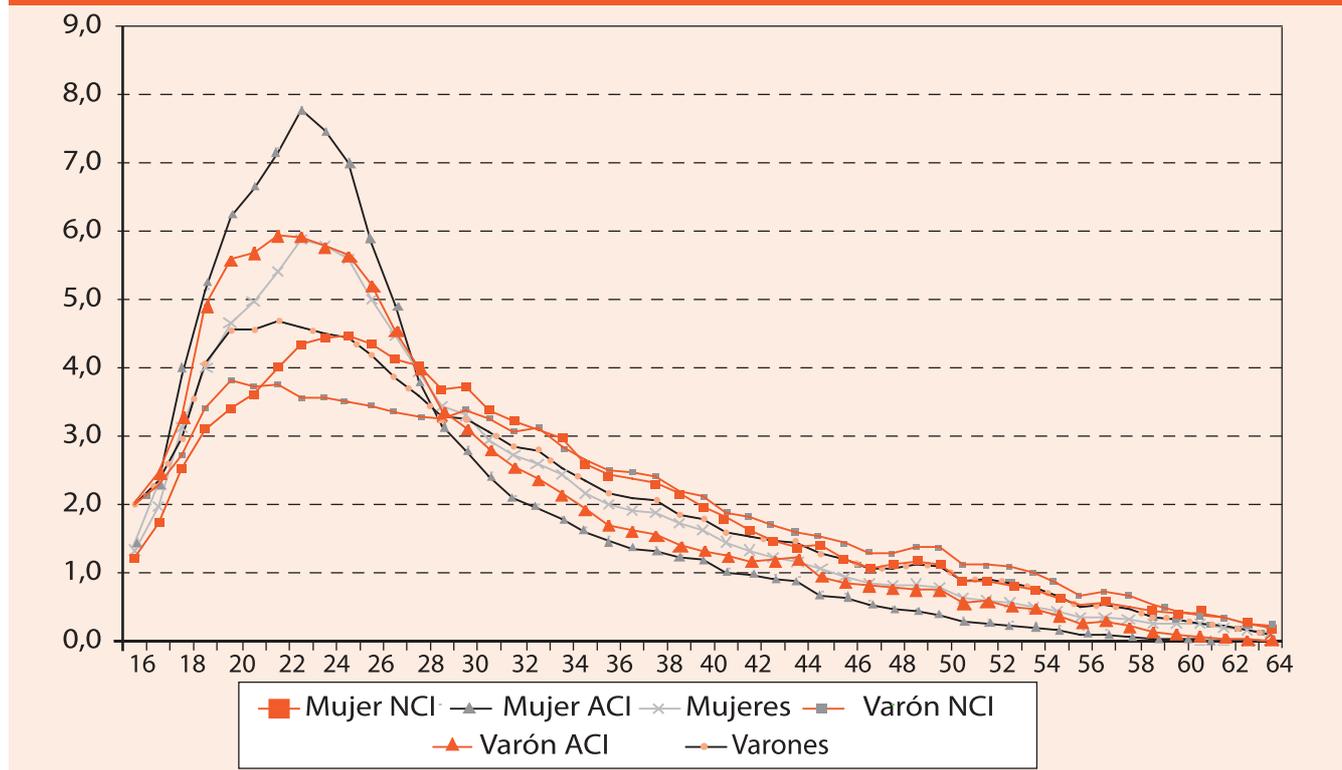
[9]

Puede decirse, a nuestro juicio, que la reforma de 2006 no introdujo innovaciones de fondo, sino que siguió los pasos de la de 1997. No obstante, sí que alteró detalles posiblemente de importancia para fomentar un uso de la contratación indefinida evitando problemas que tenían las bonificaciones anteriores.

trato indefinido (incluso aunque lo perdieran después). El grupo que no logra ningún contrato indefinido es el que denominamos como recurrente en la temporalidad (o potencialmente «atrapado» en la temporalidad)<sup>[10]</sup>.

El primer dato relevante es que el 56 % de las personas cuyo primer contrato observado en 1998 era temporal no se aprecia que alcancen un contrato indefinido en todo el periodo estudiado (que abarca siete años)<sup>[11]</sup>.

**GRÁFICO 4.1.4. Porcentaje de varones y mujeres en cada grupo de edad en función de si han conseguido o no algún contrato indefinido entre 1998 y enero de 2005**



Fuente: Registro de Contratos del Servicio Público Estatal de Empleo.

[10] Para una perspectiva diferente de cómo medir y analizar el atrapamiento en la temporalidad, véase Cebrián y Toharia (2007).

[11] Hay que mencionar que es posible que no todos ellos permanezcan en una situación de precariedad, ya que, como se mencionó más arriba, estas personas podrían haber pasado en algún momento del periodo a tener un puesto de trabajo como funcionarios en la Administración pública. No obstante, sí que podemos tratar este porcentaje como un límite superior de la posibilidad de atrapamiento. Ahora bien, siempre recordando que la noción de atrapamiento remite a una valoración individual de involuntariedad de la situación temporal, como algo no buscado ni aceptado por quien tiene una relación laboral bajo un contrato temporal.

El Gráfico 4.1.4 muestra que hay pocas diferencias por sexo, si bien parece que los varones están algo más presentes en el grupo de los temporales que no logran un contrato indefinido que en el grupo que sí lo alcanza alguna vez (66,9% frente a 65,4%). De los 32 a los 42 años los varones y las mujeres que nunca tienen un contrato indefinido tienen distribuciones muy semejantes. Pero antes de dicha edad, los varones de dicho grupo son algo más numerosos hasta los 22 años y hay una concentración claramente mayor de mujeres entre los 23 y los 31. Finalmente, a partir de los 43, los porcentajes de los varones son siempre ligeramente superiores a los de las mujeres.

El Gráfico 4.1.4, pues, mostraría en general que los temporales que logran un contrato indefinido tienen una integración en el mercado de trabajo que acaba estabilizándose (al menos en el sentido jurídico de lograr un contrato indefinido). Sin embargo, los que no alcanzan un contrato indefinido en este periodo de siete años no parecen ser meramente un grupo de jóvenes con una integración fallida en el mercado laboral, ya que a pesar de una concentración algo más alta entre los 21 y los 30 se encuentran muy distribuidos en todas las edades (hasta los 50 años). Con todo, no conviene olvidar que hasta los 30 años se encuentra la mitad de todos los miembros de este grupo de temporales que no encuentra ningún contrato indefinido. En todo caso, por sexo hay diferencias irrelevantes. Las mujeres «vulnerables» al atrapamiento (las que nunca han tenido un contrato indefinido) presentan una concentración entre los 22 y los 32 años muy superior a la de los varones y, desde luego, están mucho más dispersas entre todos los niveles de edad que las mujeres que han conseguido algún contrato

indefinido en algún momento del periodo de observación. Por lo que respecta a los varones «vulnerables» al atrapamiento, se caracterizan por estar, respecto de las mujeres del mismo grupo, algo más concentrados por debajo de los 22 años y por encima de los 42, y también están mucho más dispersos por edades que los varones que en algún momento han conseguido alcanzar un contrato indefinido. Si pensamos en el contrato temporal como una fase previa a la estabilización de la carrera laboral y el mantenimiento de la temporalidad como un cierto fracaso o riesgo de fracaso de esa estabilización, los varones tienden a estar atrapados cuando se salen de las edades habituales de estabilización de la vida (antes de los 22 y por encima de los 42), mientras que en las mujeres la mayor acumulación de la temporalidad se daría precisamente en la fase en la que se pensaría que el propio desarrollo de la biografía personal y laboral lleva hacia una cierta estabilización.

En cuanto al nivel de estudios (Tabla 4.1.2), los temporales que logran algún contrato indefinido están más presentes en los niveles de estudio más elevados. Lo más llamativo es que casi la mitad de los que no alcanzan algún contrato indefinido son personas sin estudios (algo que en el otro grupo sólo sucede para la cuarta parte). Cabe interpretar, pues, que los estudios (en especial los universitarios) protegen del atrapamiento en la temporalidad. Si, como es habitual, asociamos la falta de estudios al desempeño de trabajos de baja cualificación y normalmente mal remunerados, tendremos que el atrapamiento en la temporalidad (aunque puede afectar a todos) sería un riesgo mucho mayor para los que carecen de titulación alguna y son fácilmente sustituibles por otros trabajadores en sus puestos de trabajo.

**Tabla 4.1.2. Temporales en función del logro de algún contrato indefinido por nivel de estudios. Periodo: 1998-enero 2005**

ESTUDIOS	ALGÚN CONTRATO INDEFINIDO		
	No	Sí	Total
Sin estudios	47,5	26,8	38,5
Obligatorios	33,1	38,4	35,4
Form. Prof.	7,2	13,2	9,8
Bachillerato	6,8	11,5	8,8
Universidad	5,4	10,1	7,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Registro de Contratos del SPEE.

La Tabla 4.1.3 nos muestra el logro de algún contrato indefinido en función de la comunidad autónoma de residencia en el primer contrato observado (temporal) en 1998. Obviamente, esta distribución se ve afectada por la distribución territorial de los trabajadores, por eso la interpretación debe hacerse en comparación con la última columna, que nos da precisamente esa distribución territorial de todos los individuos. Esto es lo que hemos hecho en el Gráfico 4.1.5, donde se representa la importancia o tamaño relativo en porcentaje de tener algún contrato indefinido o no tener ninguno en comparación con el peso de esa comunidad autónoma en el total<sup>[12]</sup>. Así, se aprecia que es Andalucía donde la no obtención de un contrato indefinido tiene una mayor importancia relativa: mientras que en Andalucía se encuentra casi la cuarta parte de los trabajadores (temporales) de la muestra, la tercera parte de los que no

encuentran ningún contrato indefinido se encuentran en Andalucía (lo cual supone que los que no alcanzan ningún contrato indefinido en Andalucía están un 37,9% por encima del peso de los temporales de Andalucía en el total de España). Además, cabe resaltar que, junto con Extremadura, se trata de la mayor diferencia observada, quedando muy lejos de las siguientes comunidades. Para el caso de los que alcanzan algún contrato indefinido, las regiones que tienen diferencias positivas más elevadas son Navarra, Cataluña y Madrid. Resulta inmediato advertir que ambos extremos están, respectivamente, entre las regiones con tasas más altas y más bajas de temporalidad, lo cual es un indicio de que más allá de las características estrictamente individuales que puedan afectar a quedar atrapado en la temporalidad probablemente el entorno del mercado de trabajo regional desempeña un papel importante.

**Tabla 4.1.3. Temporales en función del logro de algún contrato indefinido por comunidades autónomas. Periodo: 1998-enero 2005**

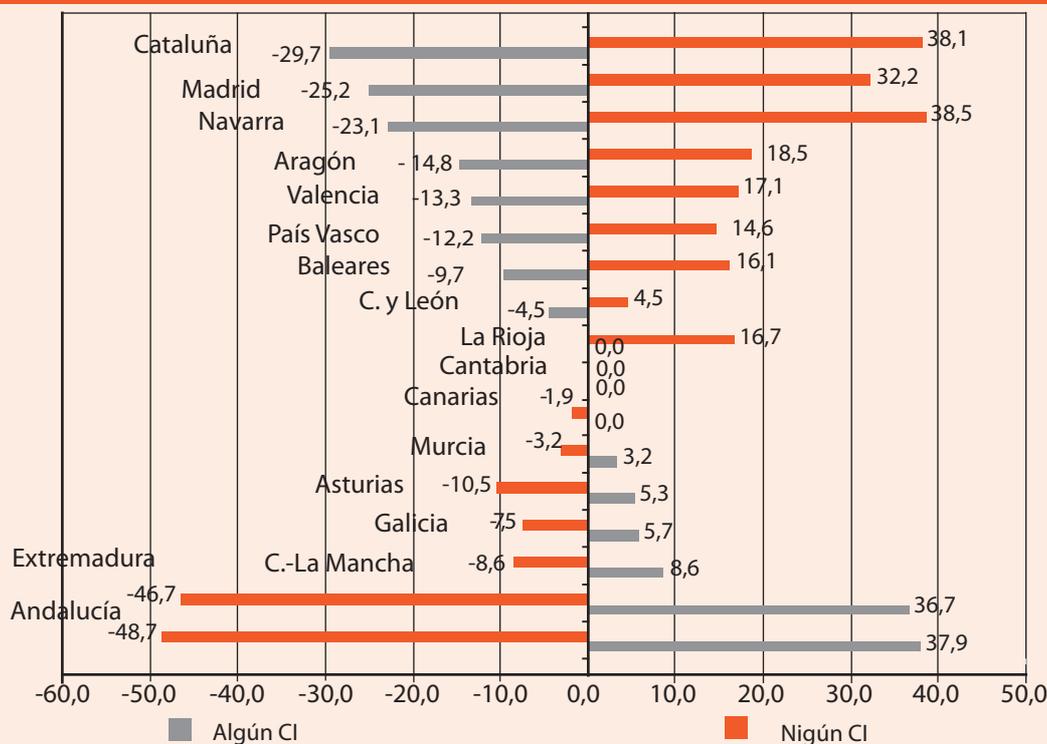
CC. AA.	ALGÚN CONTRATO INDEFINIDO		
	No	Sí	Total
Andalucía	32,0	11,9	23,2
Aragón	2,3	3,2	2,7
Asturias	2,0	1,7	1,9
Baleares	2,8	3,6	3,1
Canarias	5,2	5,1	5,2
Cantabria	1,1	1,1	1,1
Cast.-La Mancha	3,8	3,2	3,5
Castilla y León	4,2	4,6	4,4
Cataluña	10,9	21,4	15,5
Valencia	9,1	12,3	10,5
Extremadura	4,1	1,6	3,0
Galicia	5,6	4,9	5,3
Madrid	8,6	15,2	11,5
Murcia	3,2	3,0	3,1
Navarra	1,0	1,8	1,3
País Vasco	3,6	4,7	4,1
La Rioja	0,6	0,7	0,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Registro de Contratos del SPEE.

[12]

Por ejemplo, en Cataluña tenemos el 10,9% de todos los que firmaron un contrato temporal en 1998 y que no han conseguido ningún contrato indefinido hasta enero de 2005 (primera columna de la Tabla 4.1.3). Esta es la concentración más alta después de Andalucía. Ahora bien, en el total de la muestra Cataluña representa el 15,5 de todos los casos (columna 3 de la Tabla 4.1.3). El dato del Gráfico 4.1.5 nos dice que la representación de los que nunca alcanzan un contrato indefinido es un 29,7% inferior (por lo cual tiene un signo negativo delante). Es decir, en Cataluña vemos aparentemente «muchos» individuos sin alcanzar un contrato indefinido, pero son «pocos» cuando los comparamos con la cantidad total de individuos que hay en Cataluña.

GRÁFICO 4.1.5. Importancia relativa (en porcentaje) de alcanzar algún contrato indefinido y de no alcanzar ninguno entre 1998 y enero de 2005



Fuente: Registro de Contratos del Servicio Público Estatal de Empleo.

Por lo que respecta al número de contratos que tienen los individuos a lo largo del periodo de observación, cabría pensar que aquellos que no logran un contrato indefinido tienen una trayectoria laboral con una cantidad de contratos sensiblemente más alta. Aunque los datos confirman la intuición descrita, la diferencia es muy pequeña entre ambos grupos. Durante el periodo de siete años observados, la media de contratos que tienen los que no logran un contrato indefinido alcanza 12,5 (y la mediana 8 contratos), mientras que los que consiguen algún contrato indefinido tienen 9,8 (y la correspondiente mediana es de 7 contratos). Así pues, la diferencia en la movilidad de las trayectorias laborales de ambos grupos (en cuanto a número de contratos) no parece muy grande. En promedio esto significaría, para un periodo de siete años una duración media de casi siete meses frente a una duración media de casi nueve meses, algo que a priori no parece que pueda llegar a marcar grandes diferencias. Las razones pueden estar relacionadas

con que la distinción jurídica entre contratos «estables» (indefinidos) e «inestables» (temporales) puede ser bastante menos clara empíricamente de lo que parece jurídicamente.

Hemos visto que el número medio de contratos de aquellos temporales en 1998 que alcanzaban un contrato indefinido hasta enero de 2005 era sólo ligeramente más bajo que el de los que nunca lograban dicho tipo de contrato. Como esto apunta a que posiblemente existe una movilidad no desdeñable entre los indefinidos, hemos analizado también a aquellos trabajadores que firmaron un contrato indefinido en 1998 y hemos seguido su trayectoria laboral hasta 2005. Este seguimiento nos ha permitido estimar que el 39,4% de los que firmaron un contrato indefinido en 1998 lo «pierden» durante el periodo de observación. No obstante, conviene recordar que esto no significa necesariamente inestabilidad, puesto que algunos pueden haber saltado de un contrato indefinido a otro contrato indefinido en pos de una mejora en su carrera

laboral. Dicho con otras palabras, no tienen por qué corresponder todos ellos a despidos que supongan un corte brusco e inesperado en su carrera laboral<sup>[13]</sup>.

Este dato agregado se ofrece en la Tabla 4.1.4 para distintas categorías de contratos indefinidos y en función de los contratos que alcanzan posteriormente. Vemos con claridad que no todos los contratos indefinidos son igual de «estables»<sup>[14]</sup>. Los que tienen un mayor porcentaje de mantenimiento del contrato indefinido inicial son aquellos que proceden de conversiones (alcanzan el 70,2 por ciento). A este le siguen los indefinidos fijos discontinuos (67,7%) y los

indefinidos ordinarios (62,1%). Son los indefinidos «de la reforma de 1997» los que tienen un porcentaje de mantenimiento del contrato inicial más bajo (con la excepción del indefinido a tiempo parcial, que es un contrato relativamente poco utilizado). Pero, adicionalmente, estos indefinidos «de la reforma de 1997» también tienen el porcentaje más elevado de paso a contratos temporales tras la pérdida del contrato indefinido inicial, mientras que para los que inicialmente eran conversiones tienen un porcentaje de temporalidad posterior semejante a los que inicialmente tenían un contrato indefinido.

**Tabla 4.1.4. Porcentaje de trabajadores que mantienen/pierden el contrato indefinido inicial según distintas características iniciales. Individuos con contrato indefinido firmado en 1998**

	TIPO DE CONTRATO INICIAL EN 1998				SEXO		
	Indef. ordinario	Ind. Ley 63/97	Convers.	Indef. t. parcial	Indef. fijo disc.	Mujeres	Varones
No pierden el contrato inicial	62,1	53,5	70,2	38,8	67,7	63,0	59,4
Pierden el contrato inicial y:							
—Alcanzan temporal	21,4	33,2	20,3	35,0	17,5	23,4	27,3
—Alcanzan indefinido	16,5	13,3	9,5	26,2	14,9	13,6	13,4

Fuente: Registro de Contratos del Servicio Público Estatal de Empleo.

[13]

Adicionalmente, nótese que esta cifra no significa que el 39% de todos los que eran indefinidos en 1998 perdieron después su contrato, sino que se trata del 39% de los que firmaron un nuevo contrato indefinido en 1998.

[14]

Por contrato indefinido ordinario entendemos el que viene existiendo desde la promulgación del Estatuto de los Trabajadores y que en caso de despido improcedente (disciplinario o económico objetivo) lleva aparejada una indemnización de 45 días de salario por año trabajado. El indefinido a tiempo parcial sería igual, pero con una jornada inferior a la normal. Por contrato indefinido de la Ley 63/1997 nos referimos al Contrato Indefinido de Fomento del Empleo, que incluye ciertas bonificaciones para la empresa, y que en caso de despido económico objetivo improcedente conlleva una indemnización de 33 días de salario por año trabajado. Los contratos indefinidos por conversión incluyen también bonificaciones para las empresas y se trata de contratos indefinidos de fomento del empleo, pero que se hacen a trabajadores que ya tenían un contrato temporal en la misma empresa. El contrato indefinido fijo discontinuo es un contrato de duración indeterminada que se concierta para realizar trabajos que tengan el carácter de permanentes pero discontinuos a lo largo del tiempo y no se repitan en fechas ciertas, dentro del volumen normal de actividad de la empresa. Durante el tiempo de inactividad del contrato los trabajadores pueden solicitar la correspondiente prestación o subsidio por desempleo si han acumulado derechos para ello o trabajar en otras empresas.

En definitiva, no todos los contratos indefinidos son igual de «permanentes». Si tomamos los indefinidos ordinarios como la principal referencia (pues no han sido alterados por la reforma del mercado de trabajo de 1997 ni por la más reciente de 2006), los indefinidos procedentes de conversiones son más estables. La razón que seguramente hay detrás de esta estabilidad es que los empresarios los conocen bien cuando se produce la conversión en indefinidos, pues ya los han tenido en su empresa como temporales y las empresas con ese contrato indefinido están haciendo una apuesta con bastante menos riesgo gracias a esa especie de periodo de prueba que les ha proporcionado el contrato temporal previo. Sin embargo, los otros contratos indefinidos de la reforma son más inestables que los ordinarios. Dado que posteriormente estos enlazan con mucha mayor frecuencia con contratos temporales, parece que estos contratos indefinidos suponen una especie de situación intermedia entre lo que supone un contrato indefinido ordinario y lo que supone tener una trayectoria laboral de contratos temporales.

Como bien ha señalado Garrido (1996), el reparto familiar y generacional del paro y de la temporalidad dista de ser igualitario, de manera que el paro y los contratos temporales están fuertemente concentrados en los hijos e hijas y los cónyuges (principalmente mujeres). Por tanto, un análisis completo del atrapamiento debería incluir también las características familiares de los individuos, algo que, desafortunadamente, no es posible hoy en día teniendo en cuenta las bases de datos disponibles.

Ahora bien, los datos sobre trayectorias laborales nos informan de un riesgo cierto de que haya trabajadores para los cuales la temporalidad se ha convertido en una situación de riesgo y de vulnerabilidad que, sin ser típicamente de exclusión (pues tienen un trabajo), sí que puede estar asociada a problemas económicos y sociales de largo plazo. Esta información es más preocupante si tenemos en cuenta que algunos de los nuevos contratos indefinidos introducidos con la reforma de 1997 no suponen una estabilización en la trayectoria laboral como la que suele estar asociada popularmente con la noción de contrato indefinido.

## 4. La evolución de la política de mercado de trabajo y los riesgos de exclusión

La promoción del empleo siempre es un componente clave de cualquier conjunto de medidas dirigidas a luchar y/o prevenir las situaciones de exclusión. Sin embargo, decir que «la mejor política social consiste en crear empleo» sólo es una parte de la historia, porque no todo el mundo consigue empleo con igual facilidad cuando hay oportunidades de empleo ni todo empleo es igual de bueno para escapar de manera efectiva del riesgo de exclusión. Pero, además, la propia puesta en marcha de las políticas a lo largo del tiempo puede estar relacionada con la generación de nuevos riesgos de exclusión a partir del mercado de trabajo. Vamos a presentar un análisis de la evolución reciente de las políticas de mercado de trabajo en España en relación con los riesgos de exclusión atendiendo a dos grandes cuestiones: en primer lugar, cómo se ha pasado de que la lucha contra el paro sea el gran objetivo a que lo sea la disminución de la temporalidad, y, en segundo lugar, el cambio del énfasis de las políticas pasivas hacia las políticas activas de mercado de trabajo.

### 4.1. Del paro a la temporalidad como riesgo de exclusión

Podríamos establecer una sucesión de los objetivos de las reformas laborales, en cuanto a su eventual relación con la generación de riesgos de exclusión a partir del mercado de trabajo. Al inicio de los años ochenta del siglo anterior el gran problema era la elevadísima tasa de paro (la más alta de los países de la OCDE durante bastantes años). Para intentar disminuirla y también para atacar el paro de larga duración, en 1984 se introduce el Contrato Temporal de Fomento del

Empleo. Ya existían con anterioridad los contratos temporales, pero la introducción de este contrato permitió su uso para necesidades no temporales de las empresas. Estas aprendieron con gran rapidez a usar esta vía de flexibilidad, que fue concebida como flexibilidad de entrada al empleo (para así disminuir el paro y reducir el riesgo de caer en el paro de larga duración fomentando el empleo), pero que en realidad ha sido un instrumento de flexibilidad en la salida del empleo (porque supuso una rebaja muy sustancial de los costes de despido). La extensión del uso de los contratos temporales llevó a que la tasa de temporalidad superara a principios de los años noventa el 30% y comenzaran a aflorar problemas como el retraso en la emancipación de los jóvenes, dificultades de los trabajadores temporales para endeudarse, alta siniestralidad asociada con los trabajadores temporales, etc.

Estos nuevos problemas (junto con el inicio de una fase de gran crecimiento del empleo) llevan a que el énfasis de la reforma de 1997 ya no sea primordialmente el paro, sino la lucha contra la temporalidad, buscando atenuar los problemas generados por la temporalidad no con medidas conducentes a mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los temporales, sino con medidas para que se conviertan en indefinidos a los temporales y a que en un mayor número de casos las contrataciones iniciales ya se hagan mediante contratos indefinidos. El principal «enemigo» (en nuestro caso, el creador de riesgos de exclusión) ya no es la falta de acceso al empleo, sino la falta de calidad del mismo, algo que se ha repetido (en cuanto a espíritu) en la reforma de 2006. No deja de ser irónico que estas dos reformas se hayan dirigido a frenar el «éxito desmedido» de la de 1984, que no tuvo un impacto apreciable sobre el empleo<sup>[15]</sup> aunque seguramente frenó la extensión del problema de larga duración (Toharia y Malo, 2000).

Pero ¿cuál está siendo el impacto de las reformas que han tratado de disminuir la temporalidad? Por un lado, ha pasado poco tiempo desde la reforma de 2006 como para poder hacer una evaluación de sus efectos; además, aunque ha transcurrido un periodo de tiempo más largo, tampoco tenemos una evaluación completa de los efectos de la reforma de 1997 más allá del

aumento observado en el número de contratos indefinidos celebrados, que, sin embargo, apenas tuvo un impacto sensible sobre la tasa de temporalidad (Toharia, 2005). Ahora bien, hemos podido ver anteriormente que a pesar de tal reforma en pro de los contratos indefinidos hay una situación no generalizada pero tampoco desdeñable de carreras laborales ancladas en la temporalidad, para las cuales el riesgo de caer en la exclusión puede convertirse en algo cierto. El análisis del epígrafe anterior también nos ha mostrado que no basta con crear una categoría jurídica de contrato indefinido y pensar que eso es suficiente para lograr la estabilidad laboral, pues parte de los contratos indefinidos de la reforma de 1997 están asociados a una menor estabilidad que los contratos indefinidos ordinarios, mientras que otros (los que son fruto de conversiones) son más estables que los indefinidos ordinarios. Así pues, las medidas no deberían incidir sólo en promover la firma de contratos que se llamen indefinidos, sino que de hecho se produzca la deseada estabilidad laboral. Usando una terminología acuñada por Garrido (1996), la clave está en la *estabilidad empírica*, aunque el contrato se llame indefinido. La reforma de 2006 incidió en la misma línea alterando ciertos detalles de las bonificaciones. Se ha ido observando al igual que antes una cantidad importante de nuevos contratos indefinidos, junto con una cierta caída (muy suave) de la tasa de temporalidad (caída que podría deberse tanto a la reforma como a otros factores).

Una cuestión que se ha apreciado desde la reforma de 1997 (relevante desde el punto de vista de las políticas porque afecta al comportamiento del sector público ante la temporalidad) es que al desagregar la tasa de temporalidad entre el sector público y el privado, en el primero no caía, mientras que sí lo hacía en el segundo (Dolado *et al.*, 2002). Se ha señalado a una política de promoción de empleo como una colaboradora fundamental en la creación de esa diferencia entre sector público y privado. Se trataría de las iniciativas locales de empleo, las cuales cubren una amplia gama de acciones que implican subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local y el impulso de proyectos y empresas en ese ámbito. En algunas

[15] El impacto de la reforma de 1984 sobre el empleo se estimó a principios de los noventa como significativo aunque pequeño (Segura *et al.*, 1991).

de estas medidas y planes se contrata a demandantes de empleo para frenar el desempleo de forma local, pero dado que esos planes tienen una vinculación clara con el presupuesto anual de las administraciones públicas (pues se trata de subvenciones) esos puestos de trabajo son temporales, aunque una persona pase a lo largo de los años por diferentes medidas y planes dependientes de la misma administración (en ocasiones realizando tareas muy semejantes año tras año). Habría que rediseñar este tipo de medidas (dirigidas al fomento del empleo de personas que encajan muchas veces en el perfil de los vulnerables a la exclusión) para que puedan ser contratadas mediante figuras estables cuando esas iniciativas locales cubran tareas realmente continuas a lo largo del tiempo, dotando de la forma jurídica del contrato indefinido a esta estabilidad empírica.

Podría considerarse que haber pasado del objetivo de luchar contra el paro al de disminuir la temporalidad es un éxito en sí mismo, pues significaría que ahora sólo tenemos que enfrentarnos a un eventual generador de exclusión «de segundo orden» (pues es un problema de calidad del empleo y no de falta de acceso al empleo). No obstante, la cuestión clave es si este cambio de objetivos no se verá revertido otra vez con la llegada de la crisis en ciernes y deberíamos preguntarnos si el paro no habrá dejado de ser un gran generador de exclusión sólo gracias a la evolución positiva general de la economía y al gran proceso de creación de empleo acaecido en los últimos años.

## 4.2. De las políticas pasivas a las políticas activas

Desde inicios de la pasada década en la UE se ha extendido la idea de que el diseño de las políticas de mercado de trabajo debería ir disminuyendo el peso de las pasivas (destinadas al sostenimiento transitorio de rentas cuando no se tiene un empleo) incrementando de manera simultánea la importancia de las activas (dirigidas a facilitar y acelerar el regreso de los desempleados a un puesto de trabajo). Es el discurso

político de la «activación de las políticas», que es parte explícita de las ideas que hay detrás de la Estrategia Europea de Empleo desde hace años. No es fácil realizar este tipo de reorientación, en gran medida porque el gasto presupuestario en las políticas pasivas (sobre todo las prestaciones y subsidios por desempleo) tiene una gran relación con el ciclo económico: aumenta en las recesiones y disminuye en las expansiones. No obstante, en nuestro país se observa una tendencia clara hacia un mayor peso de las políticas activas en comparación con las pasivas (Alujas, 2003).

En relación con la lucha contra la exclusión, tan importantes son las políticas pasivas como las activas, ya que las primeras proporcionan una renta regular (primer paso para poder cubrir las necesidades elementales), mientras que las segundas ayudarían a sustituir esa renta regular proporcionada por el Estado por una renta regular obtenida directamente por los individuos en el mercado de trabajo. Las Rentas Mínimas de Inserción tienen, al menos en buena parte de los casos, esta doble vertiente, pero su concepción original se hace desde la política social y no desde la política general de mercado de trabajo.

Dentro de la política general de mercado de trabajo, existe una medida que tiene en su mismo diseño esa combinación de política pasiva y activa. Se trata de la Renta Activa de Inserción (RAI), nacida en 2000. La RAI consiste en unir medidas políticas activas de empleo, gestionadas por los servicios públicos de empleo, y la percepción de una prestación económica (gestionada por también por los servicios públicos de empleo). Pretende incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo de trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo. Pueden ser beneficiarios de la RAI los que lleven desempleados más de doce meses, carezcan de rentas por encima del 75% del salario mínimo, no tengan derecho a prestaciones o subsidios por desempleo, mayores de 45 años y emigrantes retornados, personas con discapacidad (las cuales pueden no cumplir el requisito de la edad) o víctimas de violencia de género. Su tamaño actual es muy reducido

y sólo contamos con dos análisis de la misma (García Serrano y Toharia, 2002, y Toharia *et al.*, 2006). Aunque la evidencia existente no muestre a la RAI como «la» solución <sup>[16]</sup>, este tipo de medida encajaría en la línea de atender a la gran heterogeneidad de situaciones de las personas en riesgo de exclusión, con la novedad añadida de unir políticas activas y pasivas.

Esta medida también puede verse desde la perspectiva de las tendencias actuales en la gestión de los servicios públicos de empleo hacia una mayor personalización de la intermediación laboral. Dada la amplia variedad de problemas distintos de las personas en situaciones de exclusión, esta tendencia no puede verse más que como un aspecto positivo de cara a frenar los riesgos de exclusión relacionados con el mercado laboral. En relación con los servicios de intermediación laboral y su relevancia para los colectivos en riesgo de exclusión, cabe señalar la consolidación de un modelo de colocación caracterizado por la coexistencia de sujetos públicos y privados y también por la descentralización territorial de la intermediación laboral (como consecuencia de la transferencia a las comunidades autónomas de la ejecución de las políticas activas y de la gestión de los servicios de empleo). Es conocido que los parados más difícilmente empleables (típicamente, colectivos potencialmente en riesgo de exclusión) están más concentrados en los servicios públicos de empleo que en los privados. Esto significa que los servicios públicos de empleo normalmente tienen que ayudar a buscar empleo y recualificar precisamente a los trabajadores para los que más difícil y costoso es realizar de forma exitosa la tarea de intermediación. Esto debería tenerse muy en cuenta tanto en las asignaciones presupuestarias como a la hora de medir la efectividad de los resultados de los servicios públicos frente a las agencias privadas de colocación.

[16]

Los estudios sobre ocupabilidad de los parados registrados muestran que la probabilidad de acceder a un empleo de los beneficiarios de la RAI es muy baja y semejante a la de los beneficiarios del subsidio especial para mayores de 52 años (Toharia *et al.*, 2006).

Otro componente esencial de las políticas activas relacionado potencialmente con la disminución de los riesgos de exclusión es la formación y la cualificación. Su marco ha experimentado cambios en los últimos años, sobre todo como consecuencia del proceso de transferencia de competencias de la formación profesional ocupacional a las comunidades autónomas. Desde 1993, año en que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (FIP), la formación ocupacional tiene por objeto promover la inserción laboral de los demandantes de empleo a través de acciones de cualificación, recualificación o actualización de competencias profesionales: escuelas taller/casas de oficio, acciones de formación-empleo para desempleados menores de 25 años, acciones de formación-empleo para desempleados mayores de 25 años (con preferencia para mayores de 40 años), talleres de empleo y acciones cortas dirigidas a parados para distintos niveles (básicos y de carácter especializado). Los distintos planes de exclusión social elaborados por diferentes administraciones públicas incluyen indefectiblemente actividades de formación de distintos tipos, normalmente buscando la articulación con el marco nacional y autonómico de la formación. Como la formación es un modo de incrementar el capital humano, se presume que se mejoran de manera sensible las posibilidades de empleo de las personas en situación de exclusión, pero hay que insistir en que no contamos con evaluaciones propiamente dichas de la efectividad de las mismas para estos colectivos. Para la población en general, las evaluaciones de la formación suelen mostrar efectos positivos aunque muy reducidos, tanto a nivel nacional como internacional (Cueto y Mato, 2008). Es posible que para los colectivos en riesgo de exclusión este efecto positivo sea algo mayor, puesto que para ellos esa acumulación adicional de capital humano pueda suponer una diferencia mucho más importante para mejorar su acceso al mercado laboral, pero se trata tan sólo de una presunción.

Por último, hay que tratar de la promoción del empleo autónomo como política activa.

Esta medida consiste en subvenciones y rentas de subsistencia para la promoción del empleo autónomo durante la puesta en marcha del proyecto, la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social a preceptores de prestaciones por desempleo en su modalidad de pago único y el abono de cuotas empresariales a la Seguridad Social a los trabajadores incorporados a cooperativas o a sociedades laborales que hicieren uso del derecho a percibir la prestación de una sola vez. Como política para luchar contra el desempleo, las evaluaciones (Cueto, 2006) muestran que tiene escaso impacto, pues los negocios que se ponen en marcha suelen tener tasas de supervivencia muy bajas. La puesta en marcha y la gestión de un negocio viniendo desde una situación de desempleo no es tarea sencilla, y a no ser que, por alguna razón, se haya detectado un nicho de mercado altamente rentable, lo normal es que se necesite formación adicional y asesoría especializada para poder poner en marcha un negocio con posibilidades de éxito. Si a esto añadimos los problemas relacionados con las situaciones de exclusión, cabe aventurar que se trata de una opción problemática y difícil, a no ser que se acompañe de todo un conjunto de medidas de apoyo y seguimiento, tanto en la fase previa de preparación de la idea de negocio como en sus primeros pasos cuando definitivamente se pone en marcha.

En definitiva, sin que sea desdeñable ni prescindible el papel que pueden desempeñar las políticas activas de mercado de trabajo, el repaso ofrecido no da pie a proponer que sean la gran herramienta para frenar los riesgos de exclusión generados por el mercado (Toharia *et al.*, 2007). A nuestro juicio, igual que no basta con crear empleo para que se solucionen todos los problemas sociales (y menos aún los más graves), tampoco las políticas activas de mercado de trabajo por sí mismas pueden ser concebidas como la solución para eliminar los riesgos de exclusión, pues dichas políticas deben estar ligadas y coordinadas de manera coherente con la política social en general y con las políticas pasivas de sostenimiento de rentas.

## 5. Conclusiones

En este trabajo se ha abordado el estudio de las situaciones de exclusión en relación con el mercado de trabajo. Para ello, se ha realizado un análisis con los datos de la EPA para aproximarnos a la delimitación de quiénes son vulnerables a la exclusión, que se ha definido bien como: a) falta de acceso del hogar a ingresos procedentes del trabajo o del sistema de protección social; b) falta de acceso de la persona de referencia activa del hogar a un empleo indefinido a tiempo completo, o c) situación de paro de todos los miembros activos del hogar.

El tamaño de la exclusión vinculada al mercado de trabajo puede cifrarse en el 2%-3% si se utiliza el primer indicador y en el 4%-5% (de media en la última década) si se utiliza el segundo o el tercer indicador. Merece la pena señalar que estas estimaciones enmarcan la cifra de lo que otros autores han estimado como demanda potencial de rentas mínimas en España, que estaba ligeramente por encima del 3% a comienzos de la década de los noventa del siglo xx (Ayala, 2000).

Además, parece que existen ciertas variables que se encuentran correlacionadas con la situación de vulnerabilidad. Las variables relacionadas con la persona de referencia del hogar son ser mujer, tener menos de 35 años (aunque este límite de edad difiere según el indicador que se utilice), tener unos estudios básicos (bachiller elemental o menos) y estar desempleado. En cuanto a las variables del hogar, vivir en ciertas comunidades (Andalucía, Extremadura y Canarias) y en un hogar unipersonal activo (sin hijos) parece estar fuertemente correlacionado con la probabilidad de encontrarse en situación de exclusión (aunque el último resultado depende del indicador utilizado). En general, estos resultados coinciden con los obtenidos en diversos estudios sobre pobreza y exclusión realizados para el caso español. En este sentido, Toharia *et al.* (2007), con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, muestran que estar inactivo o parado (pero sobre todo parado) está correla-

cionado con una mayor probabilidad de que los individuos se encuentren en la pobreza relativa o en la pobreza grave.

Aunque una característica de las situaciones de exclusión es su gran heterogeneidad entre hogares e individuos, se pueden señalar cuatro grandes grupos. Un primer grupo estaría formado por hogares en que la persona de referencia es un varón cuyo principal problema radica en la situación de desempleo y que tiene un nivel de estudios inferior a la media. El factor de exclusión es, por tanto, fundamentalmente laboral, lo que exigiría actuaciones públicas que eviten el deterioro de las cualificaciones acompañadas de prestaciones monetarias que contribuyan al mantenimiento de rentas mientras se prolonga la situación de paro. Un segundo grupo se caracteriza por tratarse de personas solas, principalmente mujeres, en edad todavía activa pero cercana a la de jubilación o que ya ha superado esta, y cuya situación predominante es la inactividad, lo que hace depender sus ingresos de otras fuentes distintas de las laborales. En este caso, las posibles medidas de actuación irían en el sentido de asegurar una renta mínima a estos hogares hasta alcanzar el umbral de edad exigible para acceder a las prestaciones de la Seguridad Social. Un tercer grupo estaría formado por hogares en que los factores asociados a la exclusión no están relacionados con la situación de desempleo o de inactividad de las personas de referencia, sino con problemas para que el empleo de las mismas (asociado a puestos de baja cualificación) garantice los ingresos suficientes para posibilitar la cobertura de las necesidades básicas. Al tratarse de personas en edades potencialmente activas, en este caso las posibles actuaciones estarían dirigidas a mejorar la posición de dichas personas en el mercado de trabajo, haciendo hincapié en medidas de formación ocupacional. Un cuarto grupo sería el de los trabajadores «atrapados» en la temporalidad, si bien aquí conviene introducir ciertos matices. La medida en que esa situación se traduce en la generación de exclusión parece ser pequeña, probablemente por el peculiar reparto generacional de contratos temporales e indefinidos que se da

en nuestro país (Garrido, 1996), afectando los primeros mayoritariamente a personas que no ocupan la posición de sustentadores principales en sus hogares. Ahora bien, la existencia de dicho colectivo y la inestabilidad de una parte de los «nuevos» contratos indefinidos suponen una llamada de atención para limitar los riesgos de la temporalidad. La lucha contra dichos riesgos no sólo iría en la dirección de incidir en la reducción de la temporalidad, sino también en la mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores temporales.

Por último, cabe hacer una reflexión final sobre la inmigración extranjera. El cambio social más importante de este nuevo siglo en España es el gran incremento de la población de origen extranjero, fenómeno que está fuertemente centrado en el mercado de trabajo al concebirse como trabajadores que entran en el mercado de trabajo nacional (y no como inmigración de doblamiento, aunque, a veces, puedan terminar siéndolo de hecho con el paso del tiempo). En tanto en cuanto que miembros del mercado de trabajo, estarán afectados por los mismos vaivenes que los nacionales, pero al estar concentrados en las ocupaciones de más baja cualificación y mantener con más frecuencia contratos temporales (o estar incluso en la economía sumergida en el caso de los «sin papeles») no es difícil predecir que cualquier situación de crisis les afectará más que al resto de la población. Si a esto se une la carencia de una red familiar (porque pueda haber quedado en el país de origen precisamente dependiendo de las remesas que envía este trabajador) que apoye en situaciones transitorias de pérdida de empleo, nos encontramos ante situaciones de carencia de ingresos que fácilmente pueden desembocar en un alto riesgo de pobreza y de exclusión. Dado que la inmigración está concentrada de manera muy clara en determinadas zonas geográficas, el esfuerzo preventivo se podría focalizar en esos territorios. Ahora bien, en la medida en que los trabajadores extranjeros estén «normalizados» en el mercado de trabajo podrán acceder a los mecanismos protectores ya existentes en el mercado de trabajo español.

## 6. Bibliografía

- ALUJAS, J. A. (2003): *Políticas activas de mercado de trabajo en España*. Colección Estudios, CES, Madrid.
- AYALA, L. (2000): *Las rentas mínimas en la reestructuración de los estados de bienestar. Un análisis económico desde una perspectiva comparada*. Colección Estudios n.º 85, Consejo Económico y Social, Madrid.
- CEBRIÁN, I., y TOHARIA, L. (2007): *La temporalidad en el empleo: Atrapamiento y trayectorias*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- CUETO, B. (2006): «Autoempleo, autónomos y economía social en España». *Perspectivas del Sistema Financiero*, 86, 35-48.
- CUETO, B., y MATO, F. J. (2008): «Efectos de las políticas de formación a desempleados». *Revista de Economía Aplicada*, 16(46), 61-84.
- DOLADO, J. J.; GARCÍA-SERRANO, C., y JIMENO, J. (2002): «Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain». *Economic Journal*, 270-295.
- GARCÍA SERRANO, C., y MALO, M. A. (2003): «Empleo e inserción laboral». En AGUILAR, M.; LAPARRA, M., y PÉREZ B. (coords.): *La exclusión multidimensional en el espacio urbano. Investigaciones de base para la elaboración del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid*. Consejería de Servicios Sociales, Comunidad de Madrid. 119-170.
- GARCÍA SERRANO, C., y TOHARIA, L. (2002): «Valoración del Programa Inserción Laboral para Trabajadores Desempleados en Situación de Necesidad Mayores de 45 Años». *Estudio realizado para el Instituto Nacional de Empleo*.
- GARRIDO, L. (1996): «La temporalidad, ¿pacto intergeneracional o imposición?». *La duración del contrato de trabajo*. Consejo Económico y Social, Madrid, 47-74.
- MALO, M. A., y MATO, F. J. (dirs.) (2006): *La temporalidad en Asturias. Una aproximación desde el análisis de las historias laborales*. Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, Oviedo.
- SEGURA, J.; DURÁN, F.; TOHARIA, L., y BENTOLLA, S. (1991): *Análisis de la Contratación Temporal en España*. Ministerio de Trabajo, Madrid.
- TOHARIA, L. (dir.) (2005): *El problema de la temporalidad: Un diagnóstico*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- TOHARIA, L., y MALO, M. A. (2000): «The Spanish Experiment: Pros and Cons of the flexibility at the margin». Capítulo de ESPING-ANDERSEN, G., y REGINI, M. (eds.): *Why deregulate? Dilemmas of labor market reform in Europe*. Oxford University Press, Oxford, 307-335.
- TOHARIA, L.; PRUDENCIO, C. A., y PÉREZ INFANTE, J. I. (2006): «La Ocupabilidad de los Parados Registrados». Estudio elaborado para el Servicio Público Estatal de Empleo (SPEE-INEM).
- TOHARIA, L.; ALBERT, C.; GARCÍA SERRANO, C.; MALO, M. A.; DAVIA, M. A.; ARRANZ, J. M. (2007): *Empleo e Inclusión Social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.



4

2

Políticas y bienes sociales

**Protección social,  
pobreza y exclusión  
social: el papel  
de los mecanismos  
de protección de  
rentas**

Autores

ANA ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA

DANIEL GUINEA

# 4

## Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

### 2

#### Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas

1. Introducción. Protección de rentas, exclusión social y pobreza
2. Desarrollo de los mecanismos de protección de rentas
3. Estructura, cobertura e intensidad de la protección por rentas: evolución de la última red protectora
4. Aproximación al papel de la protección de rentas en los hogares
5. Conclusiones
6. Bibliografía

## 1. Introducción. Protección de rentas, exclusión social y pobreza

Este apartado está dedicado al estudio de la protección que ofrecen las políticas y programas de transferencia de rentas que tienen por función la sustitución de ingresos del trabajo o la garantía de un mínimo de recursos económicos individuos y hogares. El objetivo es conocer cómo estos instrumentos protegen frente a la carencia o insuficiencia de los recursos, permitiendo acceder a y participar en los modos de vida propios de la sociedad española del siglo XXI. Es decir, se pretende estudiar el papel de estas prestaciones en la carencia de recursos económicos o pobreza, como una dimensión central en las trayectorias y procesos de exclusión social y su papel como redes o mallas de seguridad de ingresos frente a la pobreza. En cierto sentido, este apartado da continuidad al anterior al abordar el papel de las prestaciones en ausencia o insuficiencia de ingresos provenientes de la participación en el mercado de trabajo.

Se adopta para ello una perspectiva integrada sobre una serie de políticas que tienen en común ofrecer transferencias o prestaciones monetarias para la protección de la renta pero que tienen distinta naturaleza, que va desde el aseguramiento hasta la protección frente a la pobreza. Se trata de un área rica en análisis sobre diversas cuestiones, como sus efectos sobre la igualdad, su carácter progresivo o regresivo, su capacidad redistributiva entre distintas categorías sociales, su funcionamiento como sustituto de ingresos, la relación con las cotizaciones, la eficacia y eficiencia protectoras o su viabilidad futura (véase, por ejemplo, Gimeno, 2005, Sarasa, 2007). En este caso, nos acercaremos al estudio del papel de estas políticas en los ingresos y niveles de pobreza de los hogares y priorizaremos cuestiones propias de las políticas de garantía de mínimos, como su papel sobre los niveles inferiores de renta o la suficiencia de sus mínimos.

El apartado comienza dando cuenta de la evolución reciente de los esquemas españoles

de protección de rentas. A continuación se analizan la población cubierta y los mínimos garantizados por estas prestaciones, así como su papel en los hogares, en especial en los hogares ubicados bajo el umbral de pobreza. Para ello recurriremos tanto a fuentes de información secundarias como a fuentes de datos administrativas que nos informan sobre los niveles de cobertura e intensidad protectora, así como datos procedentes de encuestas a población general.

## 2. Desarrollo de los mecanismos de protección de rentas

En España, los mecanismos de protección de rentas orientados a la necesidad originada por la ausencia, insuficiencia o pérdida de ingresos están enmarcados en sistemas de protección distintos (desempleo, pensiones, servicios sociales) bajo la responsabilidad de diferentes niveles de la administración pública que funcionan además bajo distintas lógicas protectoras. Para este trabajo hemos delimitado su ámbito al tomar en consideración únicamente las prestaciones destinadas a atender la carencia de ingresos o rentas de forma más o menos permanente o indefinida (pensiones, desempleo y asistencia social). Y hemos dejado aparte aquellas que están destinadas a sustituir ingresos de forma más temporal, en la mayoría de los casos hasta la reanudación de la relación laboral (esto es, incapacidad temporal por enfermedad y maternidad) y aquellas transferencias monetarias que no están destinadas al mantenimiento de ingresos (ayudas de dependencia, de transporte, becas, deducciones IRPF o becas).

El centro del sistema de protección social está constituido por la Seguridad Social, que ha evolucionado a partir de la continuidad institucional del sistema protector franquista (continuidad de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 y puesta en marcha en 1967), fundamentalmente contributivo, basado en el mantenimiento de ingresos de los trabajadores y fragmentado en multitud de regímenes especiales. El origen de la protección por desempleo

(principal mecanismo protector de la población activa) se encuentra también en una normativa de 1961 (Ley 62/1961, de 22 de julio) que organizaba un seguro de mantenimiento de ingresos contributivo y de reparto de gestión pública. Más allá del sistema contributivo, la protección asistencial era prácticamente inexistente: las prestaciones asistenciales de vejez y enfermedad del Fondo de Asistencia Social eran escasas, de baja cobertura y de distribución discrecional.

El debate, central desde hace años en la evolución de los Estados de bienestar, referido a la reforma de los sistemas públicos de pensiones ha marcado su evolución en las últimas décadas. El principal asunto es la necesidad de organización económica y financiera debido a la presión que ejercen las transformaciones demográficas y los efectos económicos de la maduración de los sistemas de pensiones. Las reformas se han centrado en las condiciones de adquisición del derecho, en los niveles de la sustitución de ingresos y en los métodos de financiación (reparto o capitalización). Las opciones de fondo son el mantenimiento del sistema de reparto mediante reformas continuas o su transformación en un sistema mixto de capitalización o incluso en un sistema obligatorio de capitalización privada. De forma paralela, se ha ido aceptando por parte de la opinión pública española la inevitabilidad de la reforma para evitar una supuesta bancarrota del sistema. El debate político refleja la extensión de la esfera mercantil en el ámbito de las pensiones y la ruptura de un pacto histórico entre clases medias y clase obrera, más allá del debate sobre su viabilidad financiera (Rodríguez Cabrero, 2004).

Las reformas introducidas entre 1985 y 1995 reforzaron el carácter contributivo e innovaron las vías de financiación y los sistemas de gestión. Así, la Ley 26/1985, de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y Acción Protectora de la Seguridad Social, que trajo consigo la primera huelga general de la democracia referida a cuestiones del sistema de protección social, endureció el acceso y disminuyó la intensidad protectora al incrementar el número mínimo de años de cotización, ampliando el número de años para calcular la pensión y aumentando el control sobre las pensiones de invalidez. Por

otra parte, se inició un itinerario de revalorización de las pensiones más bajas al introducir el incremento del IPC en la actualización de las cuantías mínimas de las pensiones. En 1985 se pusieron las condiciones para la creación de sistemas complementarios privados de pensiones. Posteriormente, la Ley de Planes y Fondos de Pensiones de 8/1987 organizó el espacio para un sistema libre y complementario de previsión, regulando el mercado de fondos de pensiones y estableciendo incentivos fiscales para su desarrollo.

Al mismo tiempo, las elevadas tasas de paro y el alargamiento de los periodos de desempleo condujeron a una significativa reforma de la protección del desempleo y, como se ha analizado en el apartado precedente, el impulso de la contratación temporal. La Ley 31/1984 sustituyó a la Ley Básica de Empleo 51/1980 ampliando la duración de los dos cauces de protección (prestación contributiva y subsidio asistencial) y los periodos de cotización considerados, la inclusión de nuevas situaciones en el subsidio y la utilización del SMI en el cálculo de los topes mínimos y máximos de las prestaciones. En 1983 se había creado el sistema de protección por desempleo para trabajadores eventuales agrarios de Extremadura y Andalucía (vinculado al Plan de Empleo Rural).

Tras una segunda huelga general en diciembre de 1988, comenzó un periodo de importante desarrollo de las prestaciones y del gasto social. Se creó el Ministerio de Asuntos Sociales con objeto de impulsar el desarrollo del área. El R. D. Ley 3/1989, de Medidas Adicionales de Carácter Social, introdujo mejoras en los subsidios de desempleo, en especial para los parados de larga duración mayores y/o con responsabilidades familiares y en las pensiones mínimas contributivas.

Al tiempo que las cifras de gasto social se incrementaban, se introdujeron dos políticas que supusieron el principal desarrollo de la última red de protección frente a la pobreza al proporcionar a ciertas categorías de la población española acceso a la protección asistencial de mínimos. En 1990, la Ley 26/1990 puso en marcha un sistema de pensiones asistenciales para ancianos y minusválidos en situaciones de necesidad

probada que carecen de acceso a la Seguridad Social contributiva y prestaciones económicas por hijo a cargo menores de 18 años o discapacitados para hogares con bajos ingresos y escasos o nulos recorridos contributivos (PNC). Esta normativa incluía además la gradual desaparición/sustitución de las prestaciones asistenciales del FAS y de la LISMI. La otra iniciativa fue la puesta en marcha entre 1988 (País Vasco) y 1995 (Islas Baleares), por parte de las administraciones autonómicas, de un conjunto de programas de rentas mínimas de inserción (RMI) dirigidos a la lucha contra la pobreza y la exclusión social como mecanismos de sus sistemas de servicios sociales.

Esta iniciativa forma parte de la trayectoria de asunción de responsabilidades por parte de las CC. AA. en la gestión de prestaciones de tipo asistencial (FAS y LISMI o PNC) y en el desarrollo de programas propios (RMI y ayudas complementarias a las PNC). Esta trayectoria tiene su origen en la división competencial generada en la Constitución española (1978), que disponía la asistencia social como competencia exclusiva de las 17 CC. AA. (art. 148; 1.20), mientras que la responsabilidad sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social correspondería al Gobierno Central. La indefinición del contenido del término asistencia social permitió a las CC. AA. incluir en sus Estatutos de Autonomía un gran número de servicios y funciones de asistencia social, servicios sociales, bienestar social, desarrollo comunitario y promoción social (véase el apartado dedicado a los servicios sociales en este mismo capítulo).

En la década de los noventa las transformaciones retoman una tendencia racionalizadora. Las reformas de la protección del desempleo persiguen la restricción del acceso y el recorte de los periodos y cuantías siguiendo pautas del Plan de Convergencia con la Comunidad Europea, que proponía cambios orientados a equilibrar la atención a los desempleados con la introducción de medidas de estímulo a la búsqueda de empleo y el equilibrio presupuestario. El Decreto Ley 1/1992, primero conocido como «decretazo», amplió el periodo de cotización requerido para la prestación, fomentó la

búsqueda activa de empleo e introdujo la condicionalidad de la prestación a la participación en actividades de formación orientadas al empleo. En legislaciones posteriores se introdujo en las prestaciones la retención de IRPF y la cotización a Seguridad Social, se redujeron las cuantías mínimas de las prestaciones y subsidios (hasta el 75% del SMI) y se restringió la definición de familiares a cargo. Las modificaciones introducidas en el sistema institucional de las prestaciones por desempleo desde 1980 fueron sistematizadas e introducidas en el Texto Refundido de la Ley de la Seguridad Social de 1994, la norma básica que actualmente regula el sistema de protección por desempleo<sup>[1]</sup>.

En cuanto al sistema de pensiones desde mediados de los noventa, las reformas han seguido un camino de acuerdo y negociación entre gobierno, partidos políticos y agentes sociales para el mantenimiento, racionalización y viabilidad del sistema de protección social, en especial en el aseguramiento de su financiación. El proceso iniciado en 1993 en el Congreso de los Diputados, conocido como Pacto de Toledo (PT), significó una vía de consenso político para garantizar el sistema público de pensiones de reparto y el diagnóstico compartido sobre sus problemas, aunque no la unanimidad sobre las políticas a desarrollar en el futuro. La Ponencia abogó por hacer viable financieramente el sistema y avanzar en su articulación a través de la constitución de reservas, el retraso de la edad de jubilación, el alargamiento de los periodos de cálculo de las prestaciones, la evolución y mejora de las cotizaciones, el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, el refuerzo de los mecanismos de recaudación, la simplificación e integración de los regímenes especiales, así como la integración y refuerzo de la gestión. Financieramente ha consagrado la separación de los seguros sociales contributivos y la protección social no contributiva y asistencial. El PT ha permitido el mantenimiento del sistema de reparto reforzando su naturaleza equitativa y contributiva sin re-

[1]

Sobre la evolución de la prestación del desempleo hasta 1997 se ha seguido el trabajo de López y Melguizo, 1997.

nunciar a su función redistributiva y al principio de solidaridad al tiempo que se reconocen los sistemas complementarios.

Las medidas del PT de más fácil consenso se han ido desarrollando legislativamente: separación de fuentes de financiación, constitución de un Fondo Reserva, aumento de la proporcionalidad entre cotización y pensión, mejora de pensiones mínimas, el alargamiento del cálculo de la pensión o la flexibilización de la edad de jubilación. Otras están teniendo un desarrollo más complejo (reforma de regímenes especiales, financiación de la bonificación de creación de empleo). El último acontecimiento es la revisión del PT en el Acuerdo de Medidas en Materia de Seguridad Social de junio de 2006 entre el Gobierno y los agentes sociales (Gobierno, CC. OO., UGT, CEOE y CEPYME), realizado en la Ley 40/2007, que incluye medidas relativas a reorganización de la protección por incapacidad, ajuste entre cotización y prestación (exclusión de pagas extraordinarias del cómputo), medidas relativas a la jubilación anticipada por despidos y regulaciones, jubilación parcial y prolongación de la vida laboral y la atención a las nuevas realidades familiares (parejas de hecho, separación y divorcio) en las pensiones de viudedad. Asimismo, se ha avanzado en la racionalización de los regímenes especiales con la desaparición del Régimen Especial Agrario, que ha pasado a incluirse en el de Trabajadores Autónomos.

Hasta la actualidad se ha mantenido el acuerdo de todos los partidos políticos obtenido en 1995 para dar continuidad a un proceso de reforma permanente que evite medidas de ajuste impopulares o conflictivas y que garantice el sistema público de reparto a largo plazo. Esto no significa la desaparición de las tendencias a favor de la privatización o de la transformación en un sistema de capitalización, que son, por otra parte, medidas que ningún gobierno está preparado para adoptar tanto por pragmatismo político como por realismo económico. Este debate sobre las pensiones es general en diversos países de la UE desde los años noventa y en él también participa la Comisión Europea, que ha trazado una serie de objetivos para lograr la sostenibilidad de los sistemas de pensiones basándose en la adecuación de las pensiones, su viabilidad fi-

nanciera y su modernización para hacer frente a los cambios en las necesidades sociales.

En cuanto a la protección del desempleo, las reformas desde mediados los años noventa se han orientado a hacer frente a la temporalidad y al fomento del acceso al empleo. A lo que se añadieron las pautas marcadas por la Estrategia Europea de Empleo que reforzaron el papel de la participación en el mercado de trabajo como mecanismo de protección social. En el año 2000 se introdujo el programa anual de Renta Activa de Inserción (RAI) entre los subsidios de desempleo: orientada a parados de larga duración de más de 45 años, es la primera prestación dirigida a la activación de sus perceptores (*workfare*).

En 2002 el gobierno inició una conflictiva reforma de la protección del desempleo que introducía nuevos requisitos para el acceso a las prestaciones, reducía drásticamente los subsidios agrarios y condicionaba la percepción de las prestaciones y subsidios a un compromiso de actividad (itinerarios de inserción, búsqueda activa y aceptación de colocación adecuada). Denominado también «decretazo» por la opinión pública, fue rechazado por los sindicatos y los partidos de izquierda y retirado a los pocos meses de su aprobación para ser reelaborado con una importante rebaja de sus condiciones.

La protección asistencial y en especial los programas de lucha contra la pobreza, las RMI autonómicas, han seguido tras su periodo de implantación en los años noventa un itinerario que se ha calificado como «travesía del desierto» (Laparra, 2004). Algunas CC. AA. han llevado a cabo reformas, reestructuraciones e incluso refundaciones de sus programas con resultados desiguales, mientras que otros han permanecido inalterados. Por lo general, las escasas iniciativas de interés han tenido lugar en los programas con mayor desarrollo previo. Así, el programa del País Vasco ha vivido distintos episodios de reforma que han reforzado tanto su intensidad como su cobertura protectora. Otras CC. AA. han emprendido reformas que han modificado el modelo al reconocer el derecho a unos ingresos mínimos y ampliar su cobertura protectora: casos de Asturias, Navarra o Madrid. En Cataluña se han distinguido dos itinerarios en el seno del propio programa: itinerarios protegidos e itinerarios hacia el empleo. La ciudad de Melilla incorporó en 2002

el Ingreso Melillense de Integración. Sin embargo, la mayor parte de las RMI sólo han sido objeto de pequeños ajustes en las condiciones de acceso y disfrute de las prestaciones.

En buena medida esta paralización podría encontrar una explicación en la tendencia a la redefinición de la lógica sobre la que se asientan las políticas de protección de rentas, según la cual estas pasan de ser concebidas como redes protectoras en situaciones de necesidad para convertirse en mecanismos impulsores (trampolines) de la participación social, especialmente laboral. Esta orientación se ha visto reforzada por la iniciativa europea a través de la Estrategia de Lisboa (junio 2000) y tiene que ver no sólo con la protección de la población potencialmente activa, como son las prestaciones y subsidios de desempleo o las RMI (Pérez Eransus, 2005; Moreno y Serrano, 2007; Aust y Arriba, 2005), sino que también podemos encontrar su huella en transformaciones de prestaciones dirigidas a población inactiva, como puede ser el retraso de la edad de jubilación o el fomento del empleo de las poblaciones discapacitadas. En general, el acento en la activación en España tiene un marcado carácter discursivo y legitimador con el que hacer frente a los argumentos sobre la generación de desincentivos laborales de las prestaciones económicas. De hecho su introducción ha sido modesta, a través de programas y servicios de reducido tamaño (RAI o programas vinculados a las RMI), ya que en caso contrario ha obtenido una fuerte contestación cuando se ha proyectado con mayores dimensiones (por ejemplo, la reforma del desempleo de 2002).

### 3. Estructura, cobertura e intensidad de la protección por rentas: evolución de la última red protectora

El núcleo del conjunto de prestaciones de sustitución o garantía de rentas está ocupado por

los mecanismos protectores de la Seguridad Social que han alcanzado en las últimas décadas la práctica universalización de las pensiones y una notable mejora en sus niveles de intensidad protectora, en especial en los mínimos. De hecho, su capacidad redistributiva ha permitido una amplia reducción de la pobreza severa entre 1985 y 1995 gracias a los complementos de mínimos y a la modernización de las pensiones no contributivas (Rodríguez-Cabrero, 2004; Ayala y Martínez, 2005).

Este conjunto de mecanismos de rentas estructura su protección en dos ámbitos: los dirigidos a población inactiva y los destinados a población potencialmente activa. A su vez, en cada uno de ellos, la división se produce entre las prestaciones contributivas y las asistenciales o no contributivas. En el trasfondo es la participación en el mercado de trabajo, presente o pasada, el principal criterio sobre el que se organiza el acceso a la protección de rentas.

Las pensiones proporcionan prestaciones económicas vitalicias para el trabajador (o para sus supervivientes dependientes) cuando cesa total o parcialmente en el trabajo a causa de edad o minusvalía y acredita el cumplimiento de las condiciones legalmente establecidas. El sistema español de pensiones se basa en un sistema público, contributivo y no contributivo, que protege a la «práctica totalidad» de los ciudadanos y un sistema complementario. El sistema contributivo de gestión pública está financiado mediante cotización obligatoria y proporciona pensiones de distintas modalidades (jubilación, incapacidad y supervivencia), definidas como rentas sustitutivas y proporcionales a los salarios. El nivel básico otorga prestaciones de baja intensidad no contributivas para mayores de 65 años y menores discapacitados (con más de 65% de discapacidad) en hogares de bajos ingresos a través de la comprobación de recursos, es decir, acceso asistencial. Están financiadas mediante impuestos generales y controladas por la Seguridad Social pero gestionadas por las CC. AA. Las prestaciones no contributivas (PNC) supusieron la universalización del derecho a pensiones de jubilación e invalidez a comienzos de los noventa. Además, subsisten dos prestaciones asistenciales (en desaparición desde la puesta en marcha de las PNC y cuyas cuantías están congeladas):

el Fondo de Asistencia Social (FAS) y los subsidios de garantía de ingresos de la Ley de Integración Social de Minusválidos (LISMI). El tercer nivel del sistema de pensiones, libre y de gestión privada, ofrece prestaciones en forma de rentas o capitales.

La protección por desempleo está destinada a proporcionar rentas en la pérdida total o parcial del empleo a población en situación potencialmente activa, por edad o por capacidad. Actualmente se encuentra dividida en dos niveles: prestación contributiva y subsidio asistencial. Ambos niveles tienen carácter público y obligatorio y su gestión está centralizada en el Servicio Público de Empleo Estatal-INEM. El nivel contributivo ofrece prestaciones generadas mediante cotización previa cuya cuantía y duración dependen del montante de las cuotas. El nivel asistencial proporciona subsidios que atienden múltiples situaciones de necesidad del desempleado una vez agotado el nivel contributivo o cuando este es insuficiente para acceder a la prestación. Para acceder al nivel asistencial, Subsidio de Desempleo, se deben acreditar normalmente condiciones relativas a edad, situación personal o familiar, renta disponible, etc., que responden a una casuística diversa. En el nivel asistencial se encuentra también el Subsidio de Desempleo Agrario (para trabajadores desempleados del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social que viven en Andalucía y Extremadura<sup>[2]</sup>) y la Renta Activa de Inserción (desde el año 2000, prestación de convocatoria anual que persigue la inserción laboral de los trabajadores desempleados de larga duración con más de 45 años).

Cuando la población potencialmente activa carece o ha agotado su derecho a la protección por desempleo puede acudir como último re-

curso a algún programa autonómico de RMI. Se trata de programas de garantía de rentas mínimas para individuos en hogares de bajos ingresos que persiguen su inserción social. Son prestaciones cuasi-generalistas que combinan prestaciones monetarias con programas de integración social (prioritariamente en actividades de promoción y formación para el empleo). En realidad, estos esquemas de rentas mínimas pueden considerarse la «última red de seguridad», ya que tienen un papel residual y subsidiario respecto de otros esquemas de protección y recogen las consecuencias de los recortes, cambios e insuficiencias de los demás esquemas de protección (Serrano y Arriba, 1997). Ofrecen una protección de intensidad inferior, diferencial con otros ingresos o prestaciones, condicionada al cumplimiento de una serie de requisitos y marcada por la discrecionalidad en su aplicación.

Por tanto, el desarrollo de la cobertura de la protección de rentas ha dado lugar a una diversidad de mecanismos de protección que suponen una notable fragmentación del sistema y son potenciales generadores de problemas de inequidad horizontal, ya que hogares con insuficiencia de recursos acceden a programas con diversos requisitos, niveles de intensidad y cobertura. Esto afecta especialmente a los mecanismos de protección asistencial, es decir, a las garantías de recursos en situaciones de necesidad probada, que por su naturaleza constituyen la última red de protección social<sup>[3]</sup>.

Si se consideran los niveles de cobertura e intensidad de estos mecanismos asistenciales, veremos que, a pesar de su dispersión y fragmentación, las prestaciones asistenciales están jerarquizadas en una serie de niveles de protección que sigue como criterio central la relación que los individuos mantienen o han mantenido con el mercado de trabajo formal. En la Tabla 4.2.1 se recogen las cuantías mínimas de estas prestaciones, su relación con tres índices (SMI, IPREM y umbral de pobreza) y el número de prestaciones de cada tipo en el año 2006. Otros trabajos han mostrado ya la insuficiencia de estas cuantías mínimas en relación con otras líneas de ingresos (Ayala y Martínez, 2005), pero es una idea sobre la que queremos insistir.

[2]

Con carácter transitorio desde la reforma del año 2002.

[3]

Los mecanismos de garantía de mínimos de acceso asistencial componen una 'última red' protectora en España. Hemos optado por incluir los dispositivos de mínimos de acceso a través del sistema contributivo, a pesar de que quepa dudar de su carácter de 'última red' en especial en el caso de los Complementos de Mínimos de Pensiones de la Seguridad Social.

Los complementos de mínimos de pensiones, percibidos por más de dos millones de pensionistas (jubilación, incapacidad y supervivencia) son el instrumento más extenso en la garantía de ingresos mínimos. Su nivel mínimo de protección es bajo, salvo en el caso de la Gran Invalidez, ya que se encuentra en torno al 80% del mínimo salarial (SMI) y en algunos casos justo supera el umbral de pobreza establecida por la UE (60% de la mediana de la renta, datos ECV 2006). Los subsidios de desempleo fueron percibidos en 2006 por más de 600.000 beneficiarios y sus niveles de protección se encuentran muy por debajo del SMI y, por tanto, del umbral de pobreza. Estas dos prestaciones, que proporcionan la mejor protección para población no activa y activa, respectivamente, no son propiamente mecanismos de «última red», ya que se accede a ellos a través del sistema contributivo. En el ámbito de las pensiones contributivas cabe destacar las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) <sup>[4]</sup>, que es percibido por más de 400.000 que acceden a una protección sólo ligeramente superior a la de las PNC.

La población que no ha mantenido una trayectoria estable en el mercado de trabajo formal accede a mecanismos de garantía de mínimos cuya intensidad protectora es inferior. Los dispositivos de garantía de mínimos más extensos, las PNC (que alcanzan en torno al medio millón

de individuos perceptores) y las RMI (percibidas por algo más de 100.000 hogares en 2006) garantizan un nivel de renta muy por debajo del SMI y del umbral de pobreza. Eso sí, las PNC, destinadas a ciudadanos inactivos (por encima de los 65 años o cuya discapacidad supera el 65%), ofrecen un acceso menos condicionado y sujeto a menor grado de discrecionalidad que las RMI.

En la jerarquía protectora, el último lugar de la red está ocupado por las RMI de las CC. AA. que, en general, garantizan un nivel muy inferior a los niveles de pobreza relativa. Aunque no se observan grandes diferencias en sus cuantías básicas, estas cifras no reflejan las amplias disparidades regionales, ya que para valorar su intensidad protectora real se han de considerar los complementos a la prestación básica en función del tamaño familiar y otras necesidades específicas. En cuanto a sus niveles de cobertura, el progresivo incremento en población cubierta (70.000 en 1998 hasta 102.604 hogares en 2006; de 0,57% a 0,68% del total de hogares) se concentra en algunas CC. AA., principalmente el País Vasco (un 4,6% de sus hogares), seguido de Asturias (1,3%) Melilla (1,3%) y Navarra (1%). Al mismo tiempo, otros programas de RMI, como los de Andalucía, Canarias o Galicia, apenas superan el 0,6%. El único programa que podría aspirar a cubrir a la población en situación de pobreza severa sería el del País Vasco (Arriba, 2008).

[4]

Pensiones para trabajadores cuyas contribuciones se produjeron con anterioridad al establecimiento del actual sistema de Seguridad Social en 1967, por lo que es percibido por personas que no han participado o lo han hecho de forma esporádica en el mercado de trabajo desde ese momento.

**Tabla 4. 2.1. Garantía de mínimos en España: complemento de mínimos y prestaciones asistenciales. Cuantías y número de beneficiarios en 2006**

			Cuantía €/mes <sup>1</sup>	% SMI 631,05 €/mes <sup>1</sup>	% IPREM 516,90 479,1 €/mes	% Umbral de pobreza 574,6 €/mes <sup>5</sup>	Beneficiarios		
Pensiones contributivas de la Seguridad Social cuantías mínimas (complemento de mínimos)	Jubilación ≥65años <sup>2</sup>		548,0	86,8	114,4	95,4	1.307.078		
	Jubilación <65años <sup>2</sup>		510,6	80,9	106,6	88,9			
	Discapacidad	Gran Invalidez <sup>2</sup>		822,0	130,3	171,6	143,1	52.885	
		Absoluta <sup>2</sup>		548,0	86,8	114,4	95,4		
	Supervivencia	Viudedad	≥65años	548,0	86,8	114,4	95,4	740.641	
			60-64 años	510,6	80,9	106,6	88,9		
			<60 años	407,5	64,6	85,1	70,9	119.390	
		Orfandad <sup>3</sup>		165,7	26,3	34,6	28,8		
		Favor familiar <sup>3</sup>		165,7	26,3	34,6	28,8	17.943	
	SOVI			383,8	60,8	80,1	66,8	434.150	
Pensiones no contributivas	Jubilación		351,8	55,7	73,4	61,2	276.920	481.764	
	Invalidez						204.844		
Pensiones asistenciales <sup>4</sup>	Vejez		174,8	27,7	36,5	30,4	5.572	27.857	
	Enfermedad						22.285		
Garantía de ingresos mínimos (LISMI) <sup>4</sup>			174,8	27,7	36,5	30,4	38.246		
Subsidio de desempleo	Subsidio de desempleo		383,3	60,7	80,0	66,7	353.907		
	Subsidio de desempleo agrario		383,3	60,7	80,0	66,7	204.795		
	Renta activa de inserción		383,3	60,7	80,0	66,7	51.346		
Rentas mínimas de inserción	Máxima (País Vasco)		549,0	87,0	114,6	95,5	102.604		
	Mínima (Melilla)		270,5	42,9	56,4	47,1			

<sup>1</sup> Cuantías mensuales calculadas a partir de las cuantías anuales de cada prestación, para facilitar la comparación.

<sup>2</sup> Cuantía para pensionista sin cónyuge a cargo.

<sup>3</sup> Por beneficiario.

<sup>4</sup> Sin datos del País Vasco y Navarra.

<sup>5</sup> ECV 2006, datos de ingresos de 2005.

Fuente: Elaboración a partir de MTAS (2007), MTIN (2008) y datos administrativos proporcionados por la Dirección General de Inclusión Social.

A la fragmentación de los mecanismos protectores se añade la diversidad de niveles territoriales desde el que son gestionados. La jerarquía protectora se corresponde con el nivel de gobierno del que dependen las prestaciones: las prestaciones descienden en calidad conforme desciende el nivel de gobierno que las elabora y/o gestiona. A lo que cabría añadir que las garantías asistenciales de mínimos constituyen un campo de confrontación entre los gobiernos central y autonómicos en donde las tensiones entre los diferentes niveles de gobierno son el principal motor de cambio y transformación, lo que, al mismo tiempo, las hace altamente vulnerables a estrategias de legitimación política. El problema surge con la potencial desigualdad territorial que esta dinámica puede generar en los recursos a disposición de los ciudadanos y que tiene como principal exponente las profundas diferencias en intensidad, cobertura y lógica de funcionamiento de las RMI<sup>[5]</sup>.

En el caso de las RMI, la desigualdad de los distintos esquemas se suma a su baja intensidad protectora, lo que da lugar a uno de los principales huecos de la «última red»: espacios de pobreza no cubiertos, en especial en el caso de las familias con hijos, mujeres viudas o nuevas situaciones de vulnerabilidad, como la de algunas poblaciones inmigrantes. L. Ayala y R. Martínez (2005) añaden a este listado las situaciones de trabajadores discontinuos, parados que han

agotado prestaciones o no han cubierto mínimos, personas con edades cercanas a los 65 años que conviven con otros, o con minusvalías cercanas al 65%, jóvenes sin acceso a protección o mujeres.

La cobertura del conjunto de prestaciones de sustitución o garantía de rentas entre 1998 y 2007 (Gráfico 4.2.1.) ha evolucionado impulsada tanto por factores institucionales (nuevas prestaciones) y cambios legislativos (institucionales, reformas expansivas o recortes) como por el ciclo económico (aumentos o descensos del desempleo) o por procesos demográficos. Las pensiones constituyen el principal instrumento de protección frente a la pobreza<sup>[6]</sup> y su incremento ha sido constante debido, en buena medida, a la incorporación de las cohortes nacidas en la posguerra e incorporadas al empleo durante el periodo de formación del mercado de trabajo fordista. A pesar de que sus cuantías son las más elevadas, no hay que olvidar que casi un tercio de las mismas reciben complemento de mínimos. Un itinerario similar es el seguido por las pensiones de supervivencia que alcanzan a más de 2 millones de personas. Las pensiones de invalidez y las del SOVI descienden al comienzo del periodo para seguir creciendo posteriormente. Este mismo itinerario es el de las prestaciones de desempleo, que tras un descenso en 1999 ascienden lentamente hasta 2007 probablemente impulsadas por el incipiente repunte del desempleo.

[5]

En este sentido, cabe destacar las iniciativas autonómicas para la mejora económica de los niveles protegidos por las PNC: así, algunos ejecutivos autonómicos, encabezados por Andalucía, se enfrentaron al Gobierno Central por estos incrementos al final de la segunda legislatura popular. A finales de 2003, el Ejecutivo impidió las subidas autonómicas mediante la Ley 52/2003, prohibición que fue derogada posteriormente por el Gobierno socialista.

[6]

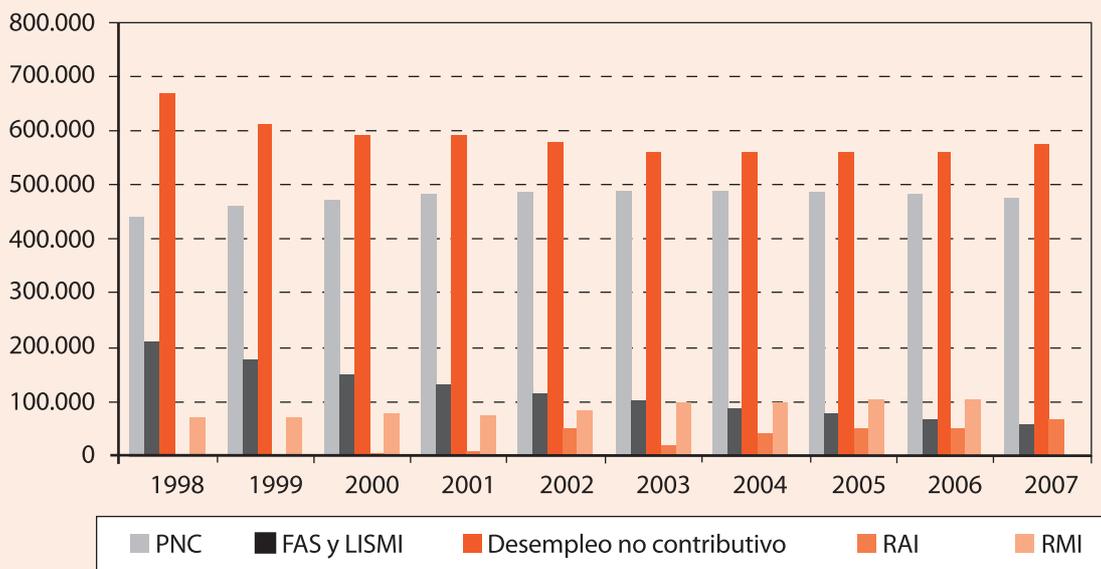
Veáse capítulo 2.

**GRÁFICO 4.2.1. Evolución de la cobertura de los mecanismos de protección de rentas**

a) Prestaciones contributivas



b) Prestaciones no contributivas y asistenciales



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MTIN (2008) y datos proporcionados por la Dirección General de Inclusión Social.

En comparación, las prestaciones no contributivas y asistenciales tienen un peso muy inferior en el conjunto del sistema y su trayectoria es más diversa. El mayor volumen es el cubierto por los subsidios de desempleo que han seguido un periodo de declive para remontar en los dos últimos años. La cobertura del programa de RAI ha seguido una evolución errática pero ascendente probablemente propulsada por cambios en el impulso que sus responsables han dado al programa. Las pensiones no contributivas han ido ampliando su cobertura lentamente, mientras que los subsidios FAS y LISMI, en vías de extinción, han alcanzado niveles poco representativos.

La trayectoria de los programas de RMI refleja un lento pero progresivo incremento de su cobertura. En el caso de estos programas parece difícil llegar a conclusiones sobre el peso del ciclo económico o de los factores demográficos en su evolución, pero son claros los efectos institucionales en estas prestaciones. De hecho, la ausencia de cambios en las condiciones de acceso a los programas hace que estas dependan más del ciclo económico y del desempleo (Ayala, 2003). Observando la evolución anual de cobertura, intensidad o esfuerzo presupuestario por CC. AA., resulta imposible deducir la existencia de pautas comunes de cambio. Por lo general, las escasas iniciativas de interés han tenido lugar en los programas con mayor desarrollo previo. Así, el programa del País Vasco ha vivido distintos episodios de reforma que han reforzado tanto su intensidad como su cobertura protectora. Otras CC. AA. han emprendido reformas que han modificado el modelo al reconocer el derecho a unos ingresos mínimos y ampliar su cobertura protectora: casos de Asturias, Navarra o Madrid. En Cataluña se han distinguido dos itinerarios en el seno del propio programa: itinerarios protegidos e itinerarios hacia el empleo. La ciudad de Melilla incorporó en 2002 el Ingreso Melillense de Integración. Sin embargo, la mayor parte de las RMI han sido objeto de pequeños ajustes en las condiciones de acceso y disfrute de las prestaciones.

Las cuantías de las prestaciones han ido mejorando desde los años ochenta, con el objeto de mantener su capacidad adquisitiva y de adaptarlas a las cambiantes condiciones del mercado

de trabajo y de las estructuras familiares. A pesar de lo cual la preocupación por la viabilidad y sostenibilidad de estas estructuras protectoras ha supuesto un freno para la elevación de estos mínimos.

Las cuantías de las pensiones contributivas se establecen en función del número de años cotizados y del salario de cotización. Están establecidos unos mínimos legales que tienen la función de elevar las pensiones de baja cuantía hasta un umbral mínimo. Desde la Reforma de 1985 la actualización de las pensiones está vinculada a los incrementos del IPC, garantizando la capacidad adquisitiva de las pensiones mínimas. A ello hay que añadir que tanto a finales de los ochenta como a comienzos de los noventa se llevaron a cabo una serie de mejoras de sus cuantías. Estas mejoras no tienen un carácter continuista, por lo general se destinan a determinadas pensiones o a determinadas categorías (cargas familiares, minusvalías, viudedad) no de forma general. Tras el PT y las directrices de la Estrategia de Lisboa, la actualización de las pensiones se plantea como una línea de acción en la estrategia de racionalización y sostenibilidad del sistema de pensiones.

A lo largo de la última década, las mejoras de las pensiones han seguido una pauta discontinua (Gráfico 4.2.2). Entre 1996 y 2000 las pensiones se revalorizaron conforme a las previsiones gubernamentales del ascenso del IPC. En los tres primeros años, dado que las previsiones gubernamentales superaron el incremento posterior, las pensiones ganaron poder adquisitivo. En 1999, tras un acuerdo entre gobierno y sindicatos, se consiguieron algunas ganancias en las pensiones mínimas. En 2001 el Acuerdo sobre Pensiones introdujo mejoras para pensionistas menores de 65 años y los perceptores del SOVI (un 26% del conjunto de los pensionistas) (UGT, 2006). Desde 2005 hasta 2007, y debido al compromiso gubernamental, se han revalorizado las pensiones de distintas categorías y de forma discontinua. En 2005 se amplió la cobertura de mínimos a los pensionistas de incapacidad permanente entre 60 y 64 años y se mejoraron todas las pensiones entre un 4,5% y el 8,1%. En 2006, se introducen mejoras de compatibilidades, huérfanos menores de 18

minusválidos, haciéndolas equiparables a las PNC, al igual que las prestaciones familiares por hijos mayores de 18 años. Tanto en 2007 como en 2008, las pensiones mínimas se incrementan entre un 6,5% (pensiones con cónyuge a cargo) y un 5% (pensiones sin cónyuge a cargo y viudedad) y las pensiones no contributivas y el SOVI en un 3%. En 2007 se reordenaron las cuantías de pensiones mínimas de viudedad de menores de 60 años con cargas familiares o discapacidad del 65% que se equiparan a las de las de mayores de 65 años y en 2008 las de las viudas con cargas familiares con independencia de su edad. A pesar de ello, el riesgo de pobreza ha crecido entre los mayores de 60 años, lo cual no se debería tanto al endurecimiento en el acceso como a la actualización insuficiente de las pensiones (en comparación con el aumento de los ingresos de los asalariados) (Sarasa, 2007).

Las cuantías de las prestaciones y subsidios de desempleo han tenido como referencia el SMI, que a su vez era actualizado teniendo en cuenta la evolución IPC. Esta regla se ha roto tras la sustitución del SMI por la del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), como índice para la revalorización a mediados del 2004. Detrás de ello se encontraba el compromiso del gobierno socialista de elevación de la cuantía del SMI hasta 600 € a lo largo de la legislatura, que hubiera traído consigo un importante incremento del gasto en prestaciones de no haberse tomado esta medida. Este nuevo índice de revalorización anual sirve como referencia para el cálculo de ayudas y prestaciones (vivienda, becas, desempleo o RMI), sustituyendo a estos efectos al SMI, que queda restringido al ámbito laboral. De esta forma los niveles fruto de la protección social se descolgaron de las mejoras en los niveles salariales. Así, mientras el SMI se ha visto incrementado hasta llegar a los 600 € mensuales, el IPREM (que en 2004 era la misma cifra) ha ido creciendo a un ritmo entre el 2% y el 3,5% anual, por debajo de los incrementos del IPC.

En el Gráfico 4.2.2 se recoge la evolución de la relación de algunas de las cuantías mínimas de prestaciones con la cuantía correspondiente del SMI. Como primera observación, las prestaciones FAS y LISMI han perdido su capaci-

dad protectora como resultado de la congelación de sus cuantías. Por otra parte, salvo en la trayectoria errática de las RMI, la mayor parte de las prestaciones van mejorando su posición en relación con la del SMI hasta el año 2004. En dicho año se quiebra esta tendencia para la mayoría de las prestaciones. Las líneas relativas a las pensiones retoman el itinerario ascendente, es decir, continúan aproximándose a la cuantía del SMI, fruto de su vinculación al IPC y de las distintas mejoras introducidas en sus mínimos. Por el contrario, las prestaciones que han pasado a ser indexadas según el IPREM (desempleo y asistenciales) pierden posiciones con respecto al SMI, descendiendo muy probablemente también su nivel adquisitivo.

En general, el nivel y evolución de estas cuantías, muy por debajo de los umbrales salariales mínimos, no se justifican como formas de evitar la generación de desincentivos a la participación laboral (Ayala y Martínez, 2005) y parecen estar motivadas más bien por la preocupación por la sostenibilidad financiera del sistema y la menor legitimidad de las prestaciones no contributivas o asistenciales.

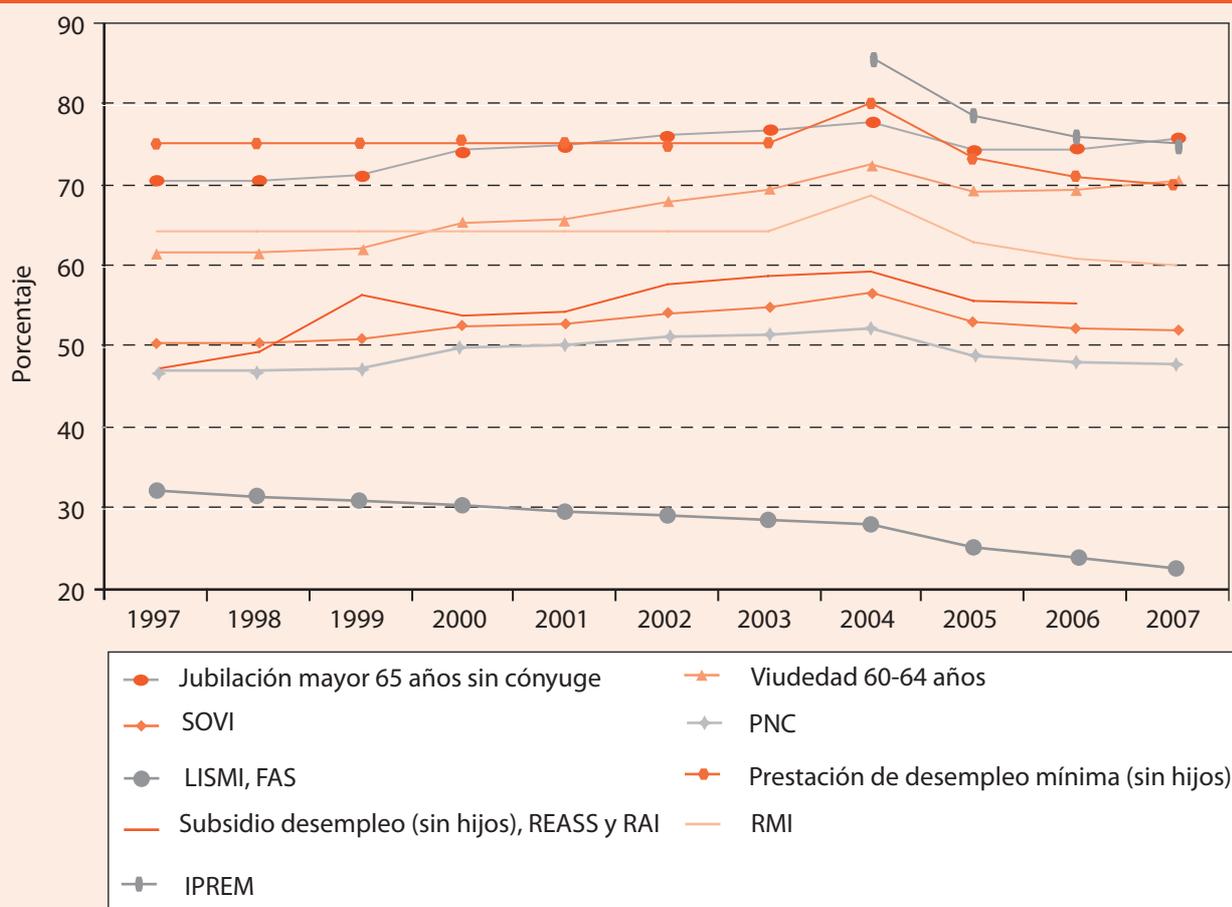
En general la titularidad de todas estas prestaciones es individual, aunque la mayoría tienen una cierta orientación a la protección familiar dado que toman en consideración el tamaño o los ingresos del hogar en el acceso o en las cuantías a percibir. En realidad, este carácter de prestación familiar se refuerza conforme se desciende en la escala protectora debido a que se incrementa la toma en consideración de la situación del hogar en el acceso (incompatibilidad con la percepción de otros ingresos) o el la cuantía (proporcionalidad al tamaño del hogar o número de miembros dependientes). Este es el caso claramente de las RMIs, pero también del cálculo de las cuantías recibidas a través de PNCs o subsidios de desempleo. Las cuantías de pensiones mínimas siguen esta pauta que ha sido acentuada por su actualización, mayores para pensionistas con cónyuges, cargas familiares o personas dependientes.

Por último apuntaremos que tras estas diferencias de nivel protector, hay desigualdades en términos de sexo, edad, territorio o regímenes de la estructura protectora de rentas. Las pen-

siones mínimas y no contributivas se concentran en territorios no industrializados, en las que el mercado de trabajo no se ha transformado en un mercado fordista. Las mujeres predominan en todas las categorías pensiones mínimas: SOVI, PNC (tanto en jubilación como en incapacidad o viudedad), amén de en los Regímenes especiales (Empleados de Hogar, Autónomos y Agrarios). En cuanto a la edad, las pensiones más altas corresponden a las edades más jóvenes o al inicio del cobro de la pensión, debido a su relación con los salarios de los últimos años

de actividad y a la incorporación de cohortes con carreras laborales más largas y estables lo que condiciona no sólo el nivel de prestaciones sino también el volumen de ahorro acumulado. (Sarasa, 2007). El riesgo de pobreza se relaciona con la actividad laboral pasada de los perceptores de prestaciones: las mujeres o trabajadores asalariados de baja cualificación que han seguido itinerarios laborales discontinuos y de bajo nivel contributivo, muchas veces a través de regímenes especiales acceden a las prestaciones de menor intensidad protectora.

GRÁFICO 4.2.2. Evolución de las cuantías mínimas de prestaciones en relación con el SMI (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de MTIN (2008).

## 4. Aproximación al papel de la protección de rentas en los hogares

Si el punto anterior se ha centrado en la estructura de las prestaciones de garantía y sustitución de rentas, a continuación se explorará el papel de estas prestaciones en los hogares a través de su presencia y peso en los ingresos de los mismos. Se trata de saber por lo tanto en qué medida estas prestaciones protegen a los hogares frente a situaciones de pobreza, teniendo en cuenta que, como hemos visto, en muchos casos sus cuantías mínimas no alcanzan o apenas superan los umbrales de pobreza. Las fuentes administrativas nos han permitido conocer la estructura de los perceptores de prestaciones, pero para explorar su uso en los hogares recurriremos a encuestas como la ECV 2006 y FOES-SA 2008 que nos permiten conocer el acceso y uso que los hogares (en esta ocasión hogares bajo/sobre el umbral de pobreza) hacen para hacer frente a sus necesidades.

La unidad de análisis serán los hogares. Para esta exploración, se asume que, a pesar de que las prestaciones de rentas son en su mayoría de titularidad individual [7], son compartidas en el seno de los hogares. Los hogares constituyen ámbitos de redistribución de los ingresos por prestaciones al igual que lo son de ingresos por salarios o de la ausencia de los mismos.

No queremos perder de vista tampoco que los ingresos de un hogar, su estructura y tamaño, así como las prestaciones que reciben, no son variables independientes, sino que están interrelacionadas. En hogares con poco empleo los salarios se sustituirán con prestaciones. Cuando las prestaciones son pobres, la convivencia con perceptores de salarios puede salvar la situación de necesidad. La composición de un hogar puede, por su parte, afectar a la titularidad o a la

cuantía de una determinada prestación. A pesar de lo cual nos limitaremos a estudiar la presencia de prestaciones y su relación con los ingresos de los hogares.

Una serie de estudios basados en datos longitudinales (provenientes de las ECPF o PHOGUE) ha mostrado cómo las prestaciones han ganado peso en la composición de los ingresos de los hogares, un dato coherente con el crecimiento global de las prestaciones que veíamos en el punto anterior. Los trabajos de L. Ayala y R. Martínez (2005) con datos del PHOGUE de 1995 muestran que el conjunto de prestaciones alcanzaba a un 63,3% de los hogares, pero su aportación era únicamente de un 28,1% de la renta de los mismos. Las prestaciones más abundantes son las de jubilación y desempleo, seguidas por las de supervivencia. En el conjunto de la renta de los hogares, el mayor peso es el de las pensiones de jubilación, seguidas por las de supervivencia, enfermedad y desempleo. El resto de las prestaciones tienen un papel mínimo en el conjunto de la renta de los hogares, a pesar de que su papel es clave para el sostenimiento de algunos hogares.

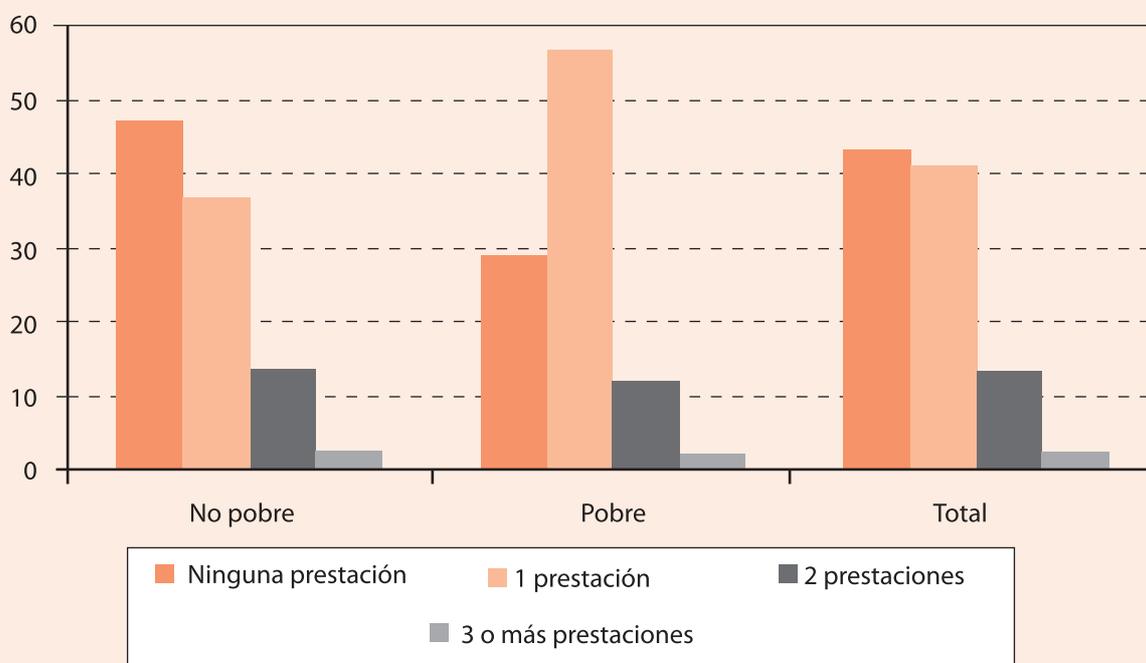
Teniendo en cuenta únicamente las prestaciones que hemos considerado para este trabajo como prestaciones de sustitución y/o garantía de ingresos, estas están presentes en un 48,8% de los hogares españoles (según datos de la ECV 2006; Tabla 4.2.2). Las pensiones de jubilación alcanzan prácticamente a un tercio de los hogares (33,2%), seguidas a gran distancia por las de desempleo (casi un 5%) y las de supervivencia e invalidez. Las prestaciones de asistencia social o para la lucha contra la exclusión apenas alcanzan a un 0,7% de los hogares.

Sin embargo, los hogares acumulan distintas fuentes de ingresos, y entre ellas prestaciones. Teniendo en cuenta la acumulación de prestaciones en los hogares (Gráfico 4.2.3), la mayoría de los hogares no recibe ningún tipo de prestación, mientras que más del 70% de los hogares pobres (por debajo de 60% de la renta mediana) reciben al menos una prestación. Contrariamente a lo esperado, los hogares pobres no difieren sustantivamente de los hogares no pobres en cuanto a la acumulación de más de una prestación en el hogar (incluso es menor el porcentaje de hoga-

[7]

Con importantes restricciones debido a la consideración que se hace de la estructura de los hogares en el acceso y cálculo de cuantías de las prestaciones, como hemos visto en el punto anterior.

GRÁFICO 4.2.3 Porcentaje de hogares según el número de prestaciones de rentas por hogar, ECV 2006



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2006.

res pobres que reciben más de una prestación). Analizar este dato requeriría de análisis más detallados, pero se pueden aventurar explicaciones basadas en las propias reglas de compatibilidad y cálculo de las prestaciones. Como hemos señalado, son precisamente las prestaciones asistenciales y no contributivas, de menor nivel de protección, las que establecen reglas más estrictas de incompatibilidad y de cálculo sobre el resto de prestaciones e ingresos del hogar. Otra explicación tendría que ver con que precisamente aquellos hogares que consiguen acumular más de dos prestaciones tienen más probabilidades de superar los umbrales de pobreza.

Un paso más es el de averiguar cuáles son las prestaciones más presentes en hogares según su situación de pobreza. En la Tabla 4.2.2 se mues-

tra esta distribución para cada una de las prestaciones. De forma global, en los hogares con prestaciones hay mayor concentración de hogares en situación de pobreza (un 22,6% frente a un 18,9% en el conjunto de la población). Por prestaciones, la presencia de hogares pobres es mayor entre los hogares perceptores de ayudas de asistencia social o exclusión social (37,9%) y de invalidez (29,7%) y menor entre los perceptores de ayudas de supervivencia (19,8%) y desempleo (22,4%). En todas las categorías de prestaciones, la presencia de hogares en situación de pobreza es superior a la de la población general. Dicho de otra manera, la probabilidad de hallar un hogar en situación de pobreza es mayor en los hogares con prestaciones sea cual sea el tipo de prestación.

Tabla 4.2.2. Distribución de prestaciones en hogares							
	ECV 2006			FOESSA 2008			
	%HORIZONTALES		TOTAL % VERTICALES		% HORIZONTALES		TOTAL % VERTICALES
	No pobres	Pobres			No pobres	Pobres	
Hogares con prestaciones	77,4	22,6	48,8 (5.960)		Hogares con prestaciones	72,4	27,6
Desempleo	77,6	22,4	4,8 (581)	Desempleo contributivo	63,3	33,3	0,4 (30)
				Desempleo no contributivo	78,6	21,4	0,6 (42)
				Otros	62,5	37,5	0,1 (8)
Jubilación	77,4	22,6	33,2 (4.058)	Pensión contributiva	71,9	26,9	8,4
				Pensión privada	89,2	10,8	1,5 (111)
				Pensiones no contributivas	69,0	31,0	0,4 (29)
				SOVI	53,3	46,7	0,2 (15)
				Otras	53,7	48,8	0,5 (41)
Supervivencia	80,2	19,8	2,2 (273)	Supervivencia	61,6	33,1	3,7 (281)
Invalidez	70,3	29,7	1,8 (222)	Pensión invalidez	72,2	27,8	1,2 (90)
				Pensión invalidez privada	85,7	14,3	0,2 (14)
				Invalidez no contributivas	62,9	34,3	0,9 (70)
Asistencia social. Exclusión	62,1	37,9	0,7 (87)	RMI	55,6	33,3	0,1 (9)
				Otras	87,5	12,5	0,3 (24)
Total	81,1	18,9	(12.210)	Total	80,1	19,9	(7.529)

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2006 y la Encuesta FOESSA 2008

La información estadística disponible no suele proporcionar información desagregada sobre la composición de las prestaciones, particularmente entre prestaciones contributivas y no contributivas, lo que ha planteado dudas sobre cuáles son las que se acumulan o concentran en hogares pobres. La Encuesta FOESSA 2008 ha recogido información desagregada en este sentido. Sin embargo, el limitado tamaño muestral y, por tanto, la presencia de las prestaciones en la muestra, limita el alcance de las conclusiones a este respecto, que tienen un carácter tentativo.

En conjunto se repite para todas las prestaciones la mayor presencia de hogares pobres. De hecho, es significativo que esta pauta se invierta en el caso de las pensiones privadas de jubilación e invalidez. Entre las pensiones de jubilación, es claro cómo los hogares en situación de pobreza son mayores entre las pensiones no contributivas, SOVI y asistenciales, lo que es coherente con los bajos niveles protectores de estas prestaciones. Lo mismo sucede entre los hogares perceptores de pensiones de invalidez no contributiva o de prestaciones de RMI. La mayor concentración de hogares pobres en prestaciones no contributivas o asistenciales se invierte únicamente en el

caso de los subsidios de desempleo, entre los que la presencia de hogares pobres es inferior a la del desempleo contributivo.

Una última cuestión a tratar se refiere al papel que los ingresos por prestaciones tienen en los ingresos de los hogares (Tabla 4.2.3). A pesar de que la evaluación del papel de las prestaciones en el riesgo de la pobreza de las familias debiera de tener en cuenta su interacción con los ingresos o el patrimonio, el papel de los incentivos fiscales o la estructura de los hogares desde una perspectiva longitudinal, nuestro análisis va a limitarse a un análisis transversal sobre el peso de las prestaciones en los ingresos de los hogares según su situación de pobreza.

Para su estudio tomaremos como referencia las medidas de la distribución de las variables del porcentaje que las distintas prestaciones suponen en el conjunto de los ingresos anuales de los hogares que las reciben. Si tenemos en cuenta el conjunto de las prestaciones <sup>[8]</sup>, podemos ver claramente cómo para los hogares pobres las prestaciones suponen un porcentaje importante de sus ingresos: el 87,9% de la media de sus ingresos y para al menos un 50% de estos hoga-

[8] Teniendo en cuenta que en la ECV 2006 casi el 70% de los hogares que perciben prestaciones reciben prestaciones por jubilación, la distribución de la variable está muy sesgada por el peso de la distribución de las pensiones de jubilación.

**Tabla 4.2.3. Medidas de la distribución de la variable del porcentaje de los ingresos por prestaciones sobre el total de ingresos del hogar, ECV 2006**

		% SOBRE EL TOTAL DE INGRESOS DEL HOGAR			
		Media	Percentil 25	Mediana	Percentil 75
Ingresos del conjunto de prestaciones	Hogar no pobre	59,9	26,9	56,4	100,0
	Hogar pobre	87,9	92,7	100,0	100,0
Ingresos por desempleo	Hogar no pobre	17,9	7,3	13,9	24,3
	Hogar pobre	50,0	23,3	40,0	89,9
Ingresos por jubilación	Hogar no pobre	69,8	40,0	78,9	100,0
	Hogar pobre	92,1	99,4	100,0	100,0
Ingresos por supervivencia	Hogar no pobre	37,0	19,5	32,7	45,9
	Hogar pobre	78,5	51,5	99,9	100,0
Ingresos por invalidez	Hogar no pobre	35,6	17,9	28,7	48,8
	Hogar pobre	70,6	41,4	72,9	100,0
Ingresos por asistencia social	Hogar no pobre	11,1	3,0	5,3	13,9
	Hogar pobre	30,3	7,0	18,8	47,1

Nota: Medidas correspondientes a la subpoblación que ingresa cada una de estas prestaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECV 2006.

res es su única fuente de ingresos. Mientras que para los hogares no pobres la media se sitúa en el 59,9% de sus ingresos y para la mitad de ellos supone menos del 56,4% de sus ingresos.

Por categorías de prestaciones, las pensiones de jubilación son las más importantes en los ingresos de los hogares, tanto pobres como no pobres: las pensiones suponen una media del 69,8% en los hogares no pobres y del 92,1% de la renta de los hogares pobres. Se trata de la única fuente de ingresos para más de la mitad de los hogares pobres y para aproximadamente un 25% de los no pobres. Este dato nos informa de que mientras algunas cuantías de las pensiones de jubilación son claramente insuficientes, otras consiguen proteger a los hogares frente a la pobreza, sobre todo cuando no constituyen la única fuente de ingresos de los hogares.

En el caso de los hogares perceptores de prestaciones de invalidez, la diferencia entre hogares pobres y no pobres es significativa: para la mitad de los hogares pobres la prestación supone un porcentaje importante (valor de la mediana: 72,9%) de sus ingresos, mientras que para la mitad de los no pobres supone menos del 28,7% de sus ingresos. La diferencia entre los hogares pobres y los no pobres en el caso de las prestaciones de supervivencia es todavía más acusada: en torno a la mitad de los pobres reciben la práctica totalidad de sus ingresos anuales de las prestaciones (mediana 99,9%), mientras que para el 75% de los hogares no pobres sólo supone el 45,9% de sus ingresos.

En general, las prestaciones de desempleo tienen menor peso en los ingresos de los hogares. Para tres cuartas partes de los hogares pobres, las prestaciones de desempleo representaron en 2005 menos del 89,9% de sus ingresos; en cambio, ese mismo porcentaje de hogares no pobres percibió menos del 24,3% de sus ingresos de las prestaciones de desempleo.

Por último, cabe destacar el escaso peso que las prestaciones asistenciales tienen para los hogares, lo cual resulta lógico con la escasez de las cuantías que proporcionan. A pesar de lo cual para un 75% de los hogares representan cerca de la mitad de sus ingresos anuales.

En general, los hogares pobres dependen en mucha mayor medida de las prestaciones que

perciben que los hogares no pobres. Los hogares cuya única fuente de ingresos es una prestación tienen mayor riesgo de encontrarse por debajo del umbral de la pobreza. La combinación de las prestaciones con otras fuentes de ingresos (prestaciones, salarios, rentas o incentivos fiscales) protege en mayor medida frente a situaciones de necesidad y pobreza. La combinación de prestaciones podría responder a estrategias residenciales de las familias que en situaciones de necesidad optan por la convivencia y agregación de ingresos de distintos núcleo familiares o generaciones. En definitiva, muchas de las prestaciones de protección de rentas son importantes en el alivio de la pobreza, pero sin solucionar las situaciones de pobreza.

## 5. Conclusiones

El análisis conjunto de los mecanismos de protección de rentas permite observar una trayectoria de episodios compartidos a través de los que se ha ido ampliando su cobertura hasta llegar, sobre el papel, a una cierta universalización. El itinerario parte de la continuidad institucional de la Seguridad Social y sus mecanismos (pensiones y desempleo) seguido en los años sesenta bajo el régimen franquista. A mediados de los años ochenta, tanto las pensiones como la protección del desempleo viven episodios de modernización y racionalización de sus estructuras y prestaciones. Estos cambios no estuvieron libres de una cierta confrontación política y social que impulsó, a finales de los ochenta y comienzos de los noventa, un periodo de expansión del gasto social, de incremento de los mínimos de protección y de la incorporación de la protección asistencial (PNC y RMI autonómicas).

En la década de los noventa, las reformas de los mecanismos de protección retomaron una tendencia racionalizadora. Las restricciones del acceso y de las cuantías de la protección del desempleo estaban orientadas a fomentar el acceso al empleo. En cuanto a las pensiones, han seguido una trayectoria de reforma permanente basado en el acuerdo político que permitiese el mantenimiento del modelo de reparto. Las prestaciones

asistenciales, en especial las RMI, han seguido pautas divergentes que, salvo en el caso del País Vasco, no han modificado el modelo protector.

En los últimos años, hay dos factores que han incidido en la reformas de todas estas prestaciones. Por un lado, las orientaciones marcadas por las instituciones europeas están dejando huella, si no en las transformaciones de las políticas, sí en los discursos seguidos. Por otro, pero relacionado con el anterior, la orientación hacia la activación impulsada desde la estrategia europea está impregnando las lógicas desde las que se identifica y legitima el conjunto de prestaciones de protección de rentas.

Por tanto, si bien es cierto que este desarrollo ha ampliado la cobertura de la protección de rentas hasta su práctica universalización (al menos en la población inactiva), esta se ha hecho a través de un sistema notablemente fragmentado, en el que hogares con insuficiencia de recursos acceden a programas con diferentes requisitos de acceso y niveles de intensidad protectora.

Este conjunto fragmentado mantiene una lógica organizadora en su trasfondo. La participación, presente o pasada, en el mercado de trabajo es el principal criterio sobre el que se organiza la protección de rentas: las prestaciones para la población inactiva son mayores que para la población activa, y las prestaciones contributivas son siempre superiores que las no contributivas o asistenciales. A esta jerarquía organizativa del modelo contributivo se añade una filosofía del merecimiento asentada en el valor del trabajo como el instrumento de acceso a las rentas económicas. A esta jerarquía se superpone la jerarquía territorial: las prestaciones descienden en calidad (cobertura, intensidad y discrecionalidad) conforme desciende el nivel de gobierno que las elabora o gestiona.

A pesar de la creación de nuevos tipos de prestaciones de tipo asistencial, su papel de protección frente a las situaciones de pobreza es muy pequeño: su debilidad y fragmentación deja importantes lagunas en su acción protectora. Las pensiones contributivas y las prestaciones de desempleo son, en definitiva, el principal

instrumento de protección de los hogares frente a la pobreza.

La preocupación por la sostenibilidad financiera de estos sistemas no ha impedido actuaciones de mejora de las cuantías mínimas de las prestaciones tanto en actualizaciones anuales como en mejoras puntuales. Sin embargo, el objetivo del mantenimiento del poder adquisitivo (según el IPC) no significa la superación de los bajos niveles mínimos de estas prestaciones (muy por debajo de los niveles salariales). A ello se añade la reciente sustitución del SMI por el IPREM como índice de actualización, que ha traído consigo un incremento de las diferencias protectoras y una clara pérdida de posiciones de las prestaciones indexadas con el IPREM respecto de otras prestaciones que tienen como referencia el IPC. Las últimas mejoras de pensiones han otorgado incrementos diferenciados a distintas pensiones, contribuyendo también al incremento de la desigualdad entre los niveles protegidos.

En cuanto al papel de las prestaciones en los hogares, la pobreza es mayor entre los hogares perceptores de prestaciones, que tienen al mismo tiempo mayor protagonismo en los ingresos del hogar. Este dato indicaría, por una parte, la focalización de las prestaciones en situaciones de necesidad, pero sobre todo nos está indicando la incapacidad del sistema de proteger frente a la pobreza a una buena parte de la población que cubre, como resultado de la insuficiencia de las cuantías protectoras. Son, además, las prestaciones dirigidas a la lucha frente a la pobreza (asistencia social, prestaciones no contributivas) aquellas que parecen tener un resultado menos eficaz. Por último, las prestaciones se muestran limitadas para proteger a los hogares frente a la pobreza por sí solas, lo que arrojaría sombras sobre el papel que cumplen ciertas condiciones de compatibilidad y las formas de cálculo de algunas prestaciones que limitan o penalizan la acumulación de ingresos de distintas fuentes (prestaciones o ingresos) en el seno de los hogares, lo que afecta especialmente a las prestaciones asistenciales y no contributivas, los últimos y únicos mecanismos de protección a la que pueden acceder ciertos hogares.

## 6. Bibliografía

- AGUILAR, M.; GAVIRIA, M., y LAPARRA, M. (1995): *La caña y el pez. El salario social en las Comunidades Autónomas, 1989-1994*. Madrid: Fundación FOESSA.
- ARRIBA, A. (2008): «La "última red" de protección social frente a la pobreza: el caso español en el contexto del Sur de Europa», en CARDONA, B.: *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral* (en prensa).
- ARRIBA, A., y MORENO, L. (2005) «Spain-poverty, social exclusion and "safety nets"», en FERRERA, M. (ed.): *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*. Londres: Routledge.
- ARRIBA, A., y PÉREZ-ERANSUS, B. (2007): «La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación», en *Política y Sociedad*, vol. 44, n.º 2, 115-133.
- AUST, A., y ARRIBA, A. (2005): «Towards activation? Social assistance reforms and discourses», en TAYLOR-GOOPY, P. (ed.) (2005): *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Londres: Palgrave-Macmillan.
- AYALA, L. (2003): «El Ingreso Madrileño de Integración: Una valoración desde el conjunto de las Comunidades Autónomas», en AGUILAR; LAPARRA, y PÉREZ (2003): *Investigaciones de base para la elaboración del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid*. Madrid: UPNA-Comunidad de Madrid.
- AYALA, L., y MÁRTINEZ, R. (2005): «Las políticas contra la pobreza: factores de cambio y efectos sobre la igualdad», en RUIZ-HUERTA, J. (2005): *Políticas públicas y redistribución de la renta*. Bilbao: Fundación BBVA. 577-638.
- AYALA, L., y SASTRE, M. (2007): «Pobreza, mayores y Seguridad Social: una perspectiva económica» en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 207-229.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2007): «Prioridades del Estado de Bienestar para la Europa del siglo XXI», en FCAVN: *El Estado de Bienestar ante los nuevos retos sociales*. Vitoria-Gasteiz: FCAVN.
- FERRERA, M. (ed.) (2005): *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*. Londres: Routledge.
- GIMENO ULLASTRES, J. (2005): «Incidencia redistributiva del sistema público de pensiones y de las expectativas de jubilación», en RUIZ-HUERTA, J. (2005): *Políticas públicas y redistribución de la renta*. Bilbao: Fundación BBVA. 493-575.
- LAPARRA, M. (2004): «La travesía del desierto de las rentas mínimas en España», en *Documentación Social*, n.º 135, octubre-diciembre 2004. 57-76.
- LÓPEZ, M. T., y MELGUIZO, A. (1997): «El gasto público en prestaciones por desempleo, 1990-1997». *Documentos de trabajo*. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, UCM.
- MTAS (2007): *Informe económico financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2008*. Madrid.
- MTIN (2008): *Boletín de Estadísticas Laborales*. Junio 2008. Madrid.
- MORENO, L., y SERRANO, A.: «Europeización del Bienestar y activación», en *Política y Sociedad*, vol. 44, n.º 2, 31-44.
- MORENO, L., y TRELLES, C.: «Decentralization and Welfare Reform in Andalucía», en *Regional and Federal Studies*, vol. 15, n.º 4, 519-535.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2005): *Políticas de activación y rentas mínimas*. Madrid: Fundación FOESSA.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004): *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos.
- SARASA, S. (2007): «Pensiones de jubilación en España: reformas recientes y algunas consecuencias sobre el riesgo de pobreza», en *Política y Sociedad*, 44, 2, 87-99.
- SERRANO, A., y ARRIBA, A. (1998): *¿Pobres o excluidos? El Programa del Ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada*. Madrid: Fundación Argenteria-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Editorial Visor.
- UGT (2006): «Consideraciones sobre la revalorización de pensiones en 2007». <http://www.ugt.es/comunicados/2006/diciembre/pensiones2007.pdf>.

**4**

**3**

**Políticas y bienes sociales**

# **La exclusión residencial en España**

Autores

FERNANDO ANTÓN

LUIS CORTÉS

CARLOS MARTÍNEZ

JIMENA NAVARRETE

# 4

## Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

### 3

#### La exclusión residencial en España

1. Introducción
2. El sistema de provisión residencial en España
3. El acceso a la vivienda
4. Los principales componentes de la exclusión residencial
5. Pobreza y situación residencial
6. Intervención pública y exclusión residencial
7. A modo de breve conclusión
8. Bibliografía

## 1. Introducción

En este apartado del capítulo IV del Informe Foessa se indaga sobre los procesos de exclusión residencial que están teniendo lugar en la sociedad española, tratando de cuantificarlos en términos globales y caracterizándolos en sus principales componentes y perfiles sociales.

La exclusión residencial en España es un fenómeno que se define básicamente a través de la incapacidad estructural que presentan algunos grupos sociales para resolver sus necesidades de vivienda de manera adecuada, tanto en términos de sus estándares edificatorios como en el proceso de adaptación de las condiciones del alojamiento a las problemáticas que van apareciendo a lo largo del ciclo vital. Por tanto, la exclusión residencial es siempre una mezcla dinámica entre una situación de alojamiento insatisfactoria en un momento dado y un proceso de transformación negativa de estas condiciones en el devenir temporal de la vida social. Por ello, es esencial establecer no sólo las condiciones más extremas y deterioradas, sino los procesos que conllevan estas situaciones, y lo que es esencial, las causas de fondo que las producen en el ámbito individual y familiar, pero también, evidentemente, en el ámbito general de la estructura social.

De esta manera, el conocimiento de este proceso debe abordarse desde una perspectiva analítica compleja en la que se combine el análisis de la situación residencial con los sistemas sociales generales en los que se deben resolver de manera satisfactoria las necesidades de alojamiento del conjunto de la población que reside en la sociedad española de manera estable.

En este esquema de análisis es esencial establecer de manera crítica los sistemas de provisión residencial organizados para conseguir que este derecho social sea satisfecho de manera adecuada, y en este sentido, los procesos de intervención públicos sobre la vivienda juegan un papel fundamental, pues no sólo permiten y organizan el sistema básico, sino que también lo legitiman para conseguir su normalización en el conjunto social. Una de las funciones esenciales de los mecanismos de intervención públicos sería precisamente la de integrar a los sectores sociales más excluidos de estos sistemas, permitiéndoles el acceso al bien vivienda en condiciones satisfactorias.

tiéndoles el acceso al bien vivienda en condiciones satisfactorias.

También es esencial analizar la manera en la que las condiciones de alojamiento determinan los procesos de inserción social, tanto en sentido positivo como en la dirección contraria, y el modo en que estos problemas pueden condicionar las propias dinámicas en las que se tienen que resolver la mayoría de los procesos de anclaje social de cada persona y familia.

La hipótesis esencial de este trabajo es que la vivienda es un mecanismo esencial en el proceso de integración social de cada persona, pero para que este principio se cumpla de manera precisa es necesario que reúna determinadas características físicas, de equipamientos e instalaciones, de coste económico y de integración socio-urbanística. De no cumplirse estos requisitos, y los previos que implica evidentemente la capacidad de disponer del «bien vivienda», el alojamiento se convierte en un factor de vulnerabilidad muy importante que contribuye negativamente al deterioro de las condiciones sociales, convirtiéndose en ocasiones en el factor que desencadena los procesos de exclusión.

## 2. El sistema de provisión residencial en España

Cada sociedad articula un sistema propio para tratar de solucionar la cuestión del alojamiento de sus ciudadanos. Existe una gran diversidad de modelos en donde se articulan soluciones muy diversas. Normalmente, estos modelos evolucionan en el tiempo, aunque suelen guardar una relación muy directa con el tipo de sociedad y su estructura económica, aunque también otros factores influyen de manera muy considerable, a saber, la distribución territorial de la población, las estructuras familiares, la articulación de competencias de las distintas instituciones y administraciones y los sistemas de propiedad del suelo, por citar algunos de los más relevantes.

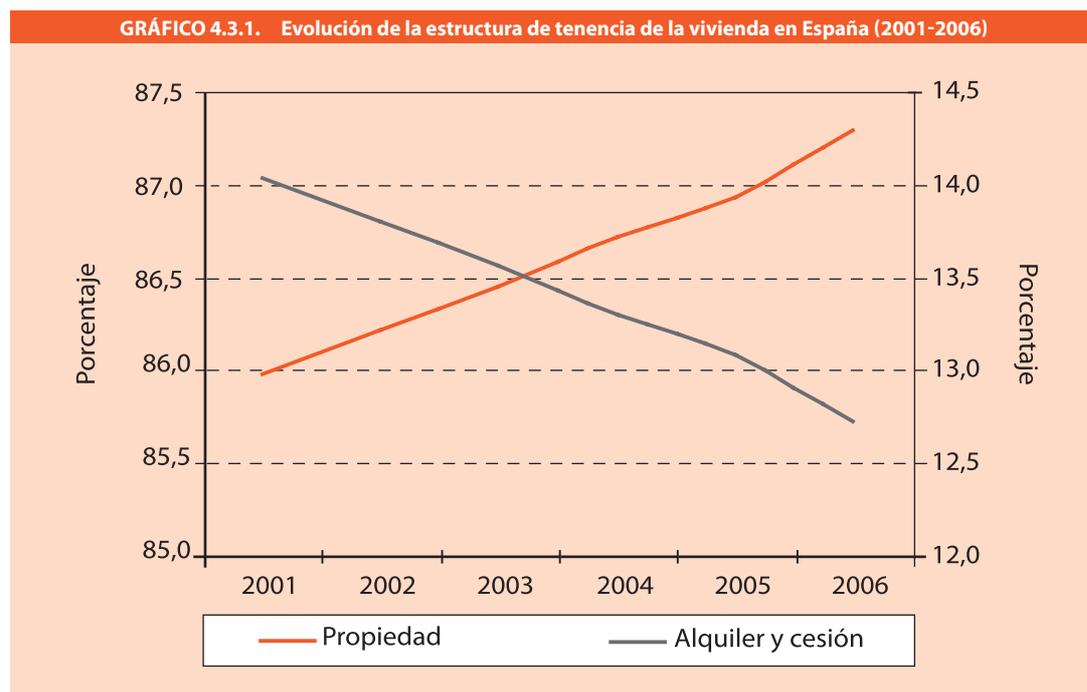
En la sociedad española actual, el sistema de provisión residencial dominante se organiza a

través de los mecanismos económicos que fija el mercado, definido como una relación social articulada desde los principios de propiedad privada del bien y de libertad de asignación de su precio. Una parte sustancial de este mercado se estructura desde el propio proceso de producción de viviendas, aunque la mayoría del sistema lo hace a través de los mecanismos puros de la oferta y de la demanda que se deciden en lo que se denomina «mercado de vivienda usada» formado por personas particulares o con la mediación de agencias inmobiliarias especializadas que son contratadas para vender o comprar las viviendas.

Este mercado de inmuebles se concentra en España en el régimen de tenencia basado en la propiedad, que es el mercado mayoritario. En este modelo el precio que se paga por una vi-

vienda sirve tanto para fijar el derecho de uso como el de posesión, que permite tener la capacidad de vender la vivienda comprada definiendo las nuevas condiciones.

El dominio del mercado de la propiedad sobre el resto de regímenes de tenencia tiene una importancia capital para definir el sistema de provisión dominante, que se convierte al final en el mecanismo mayoritario sobre el que cada persona y grupo social debe resolver sus necesidades residenciales. De esta manera, el resto de alternativas de tenencia (alquiler, cesión) son muy minoritarias, lo que las convierte habitualmente en alternativas provisionales y con muy poca capacidad para definir el modelo de acceso a la vivienda que tienen que utilizar la mayoría de los ciudadanos (Gráfico 4.3.1).



Fuente: Ministerio de la Vivienda.

Efectivamente, lo sustancial del modelo de provisión español basado en el mercado es precisamente su capacidad para definir las condiciones de acceso a la vivienda que son necesarias cubrir, aspecto esencial para resolver inicialmente las necesidades de alojamiento de la población. La cuestión central es que el mercado residencial se sustenta en un proceso de transformación de un bien de primera necesidad en una mercancía sujeta a sus propias leyes, en las que prevalecen sus valores de cambio frente a los de uso.

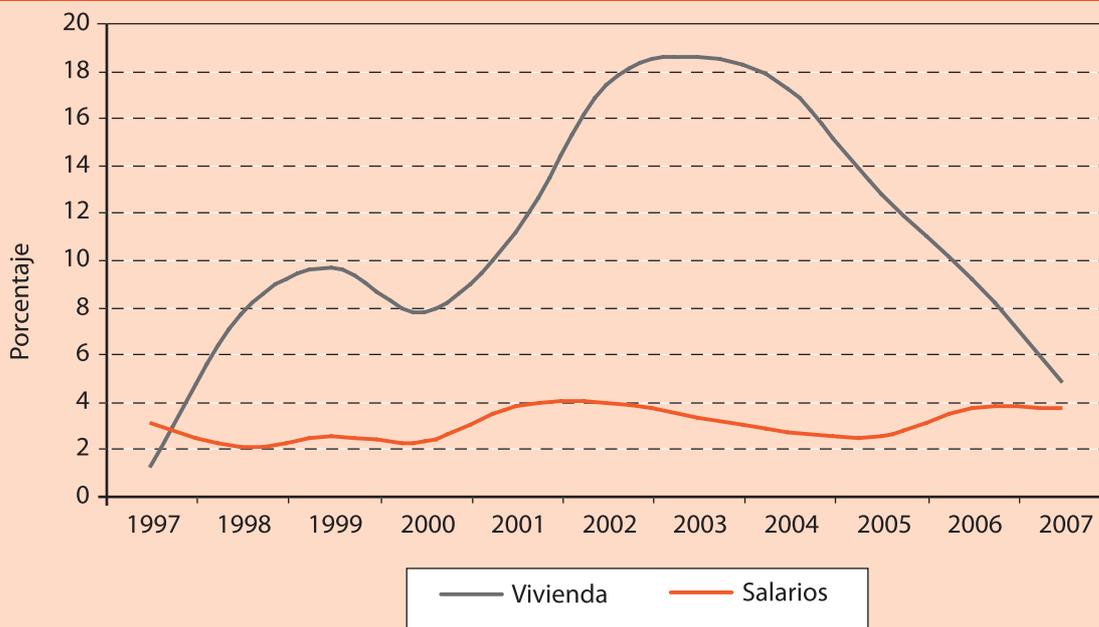
Este proceso tiene un impacto tremendo sobre el proceso de asignación de valor del bien vivienda, ya que este no se realiza desde la lógica del uso, sino que se realiza desde las propias leyes del mercado, que conducen a cada propietario a intentar rentabilizar su inversión desde las tasas de beneficios más altas que son posibles en cada momento, produciéndose un efecto alcista permanente que conduce a su sobrevaloración. La vivienda es considerada de esta manera como una inversión a rentabilizar, convirtiéndose esta idea en esencial para establecer su precio de mercado.

Una de las consecuencias más importantes que se experimenta con este modelo es que los

precios de la vivienda sufren una inflación que conduce a situaciones insostenibles, porque su precio se sitúa muy por encima de lo que sería deseable y necesario. Este proceso se manifiesta con enorme claridad cuando se comparan los precios de la vivienda en el mercado, tanto en propiedad como en alquiler, con la capacidad de pago de la inmensa mayoría de las familias españolas. La medida más real de valorar el ajuste de los precios a la realidad económica es, sin ninguna duda, su comparación con el nivel de ingresos de las familias, que es de donde se deduce su propia capacidad de pago, en la mayoría de las ocasiones. Pues bien, si se analiza esta relación en los últimos años, se observan dos cuestiones fundamentales para comprender hacia donde está llevando el modelo de provisión residencial español (Gráfico 4.3.2).

- En términos comparativos, el precio de la vivienda es hoy en día mucho más alto que en periodos anteriores, alcanzando una equivalencia actual de siete años completos de renta familiar.
- La evolución de los precios de la vivienda tiene una lógica autónoma diferenciada de otros bienes similares, y los ingresos familiares.

**GRÁFICO 4.3.2. Evolución del incremento relativo del precio de la vivienda (libre) y de los costes salariales en España (1997-2007) (1º trimestre)**



Fuente: Ministerio de Vivienda, Encuesta de Costes Laborales (00-07) y Encuesta de Salarios de la Industria y los Servicios (96-99).

Es importante plantear que lo esencial en este proceso no es sólo la escalada de precios, sino sus consecuencias finales, que hacen que el precio de la vivienda esté en muchas zonas de España muy por encima de lo que debería marcar el nivel de bienestar real de las familias. Una de las pruebas más evidentes es que una mayoría de propietarios de sus viviendas no podrían acceder a la compra de su propia vivienda porque carecen de recursos económicos propios para ello. Es decir, con sus ingresos familiares actuales no tendrían la capacidad de compra como para acceder a la vivienda en la que residen.

El nudo gordiano de esta situación no es coyuntural, sino que tiene carácter estructural, y aunque se puedan producir determinados ajustes, su esencia va a continuar en el futuro, mientras se mantenga este modelo. Esto es contradictorio con la realidad sociopolítica de este país, ya que esta necesidad básica esencial, que es la vivienda, tiene cobertura legal reconocida como un derecho constitucional.

El desajuste entre los precios de la vivienda y la renta familiar se traduce en la obligación de recurrir a la financiación del pago, lo que supone un encarecimiento considerable del coste total que se ha de pagar para acceder a la vivienda. La financiación de la vivienda introduce nuevas exigencias que es imprescindible cubrir, lo que aumenta las dificultades de acceso.

En resumen, el modelo de provisión de viviendas que se ha construido en España en los últimos años es una profundización del camino seguido por las políticas franquistas de vivienda que se iniciaron a finales de los años cincuenta. La mercantilización del bien vivienda se ha convertido en uno de sus rasgos esenciales, lo que ha contribuido a la reducción de las alternativas de acceso a la misma, a la vez que se aumentaba la propiedad como régimen de tenencia mayoritaria y dominante. Es esta forma de acceso a la vivienda la que marca en esencia la base del modelo, ajustado en torno a la lógica del mercado que considera justificable y deseable la

obtención del máximo beneficio. Por ello, el sistema se ha socializado en el conjunto de nuestra sociedad, teniendo un peso esencial el mercado de vivienda usada desarrollado desde cada propietario individual. Si se tiene en cuenta la evolución de otros bienes de primera necesidad y la equivalencia que supone la renta familiar, la vivienda tiene un precio muy superior a lo que parece razonable. Este marco provoca un modelo cada vez más exclusivo en el que las condiciones de acceso van evolucionando haciéndose cada vez más difíciles de cubrir. Las existencias de financiación encarecen de manera notable el pago de la vivienda, introduciendo además un elemento distorsionado que hace aumentar la fragilidad de los compradores ante los cambios de coyuntura económica. Es esencial, sin embargo, considerar el carácter estructural del modelo de provisión residencial basado en la transformación de la vivienda en un bien inversión en el que prevalece su valor de cambio.

### **3. El acceso a la vivienda**

Cualquier proceso de resolución de las necesidades de alojamiento de una población debe iniciarse con el acceso al sistema de provisión residencial. Para ello se tienen que cumplir dos requisitos básicos: que haya viviendas suficientes que se puedan ocupar y que se puedan cubrir los requisitos necesarios marcados por los agentes sociales que disponen de estas viviendas.

La primera exigencia depende en nuestra sociedad esencialmente de la capacidad de producción de nuevas viviendas, y del propio dinamismo del mercado de viviendas usadas. Es evidente que tiene que haber vivienda ofertada suficiente para solucionar las nuevas necesidades que toda sociedad va generando en su proceso de evolución y desarrollo. Sin embargo, esta cuestión no está siendo resuelta de manera adecuada por dos razones fundamentales: la primera, porque no siempre se produce o se sacan viviendas al mercado donde es más necesario, y en segundo lugar, porque muchas veces estas viviendas ofertadas no se ajustan a las necesidades y características de los demandantes. La planificación de viviendas es realizada de ma-

nera muy deficiente por la mayoría de las instituciones, y al final todo acaba quedando en manos del mercado, que tiene que reajustarse progresivamente, causando efectos muy dañinos.

El desajuste de la oferta de viviendas no se produce porque no haya viviendas suficientes. En la actualidad, se produce por otros factores con consecuencias muy diversas para los sectores sociales más necesitados; algunos de los más destacables son:

- La producción de vivienda nueva no se realiza en los lugares donde existen mayores necesidades. Hay una proporción sustancial de nuevas viviendas que se localizan en los municipios costeros para cubrir los deseos inversores de algunos grupos sociales españoles y extranjeros que ya poseen su propia vivienda, pero que apuestan por tener otra en un lugar distinto, a la vez que la utilizan como inversión.

- Existe un exceso de producción tremendo en muchos municipios que optan por planes urbanísticos muy expansivos en un afán vertiginoso de crecimiento y expansión para aumentar sus servicios. El urbanismo expansionista está transformando radicalmente la configuración urbana de muchos municipios cercanos a los municipios urbanos de mayor tamaño, generando un nuevo modelo de desarrollo muy discutible desde el punto de vista medioambiental y social, por las consecuencias que impone a sus habitantes.

- No existen viviendas baratas suficientes, y el mercado de viviendas usadas ha incrementado notablemente el precio de sus segmentos más asequibles. Además, en muchos casos, estas viviendas han quedado obsoletas para los baremos de necesidades que son utilizados por algunos grupos sociales, especialmente algunos grupos de jóvenes. Este problema también se explica por la escasa producción de vivienda pública (con protección) realizada en los últimos años, por la gestión defectuosa de la mayoría de los parques de vivienda pública y de la propia vivienda protegida, que es objeto de un número creciente de fraudes y mal uso.

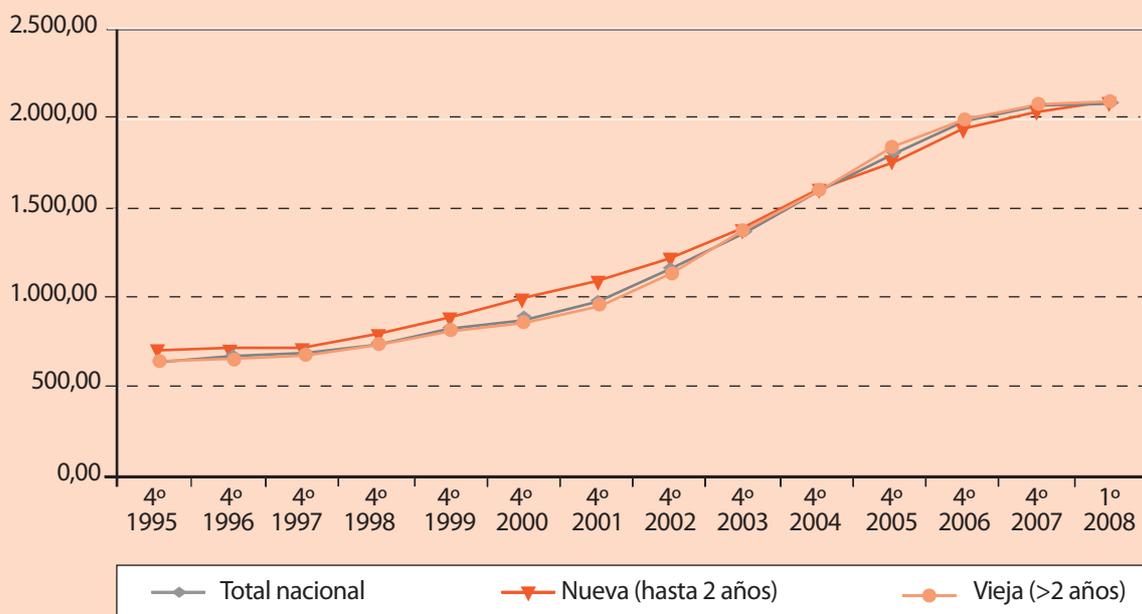
La segunda exigencia viene marcada no por la demanda de viviendas, sino por sus principa-

les características, y sobre todo por los requisitos que se imponen para su uso, ya sea en compra o en alquiler. Efectivamente, en los últimos años se ha asistido a un endurecimiento progresivo de las condiciones de uso de las viviendas ofertadas que hacen cada vez más difícil que una parte importante de las personas con necesidades de alojamiento las puedan cubrir de manera adecuada.

El principal inconveniente es su coste, que ha alcanzado en la mayoría de las ocasiones niveles desorbitados (Gráfico 4.3.3). Aunque

la estructura de precios de la vivienda es muy desigual, y existen segmentos muy distintos, no cabe duda de que los niveles alcanzados en una parte muy considerable de nuestra geografía nacional llegan a cotas que resultan muy difíciles de pagar. Evidentemente, son las grandes ciudades, y sobre todo algunas de ellas, las que presentan unas condiciones más duras para sus demandantes, aunque se puede afirmar que el problema se ha generalizado en muchos espacios de nuestro territorio<sup>[1]</sup>.

GRÁFICO 4.3.3. Evolución de los precios de la vivienda en España (1995-2008)



Fuente: Ministerio de Vivienda.

Aunque existen diversas maneras de evaluar el coste de accesibilidad a la vivienda, un buen indicador lo constituye lo que se ha venido en de-

nominar el esfuerzo de accesibilidad, con el que se trata de medir la proporción de la renta que deben utilizar los hogares para poder acceder al pago de su vivienda. Hay que tener en cuenta que con este indicador se recogen las situaciones medias en contextos en los que existe una enorme desigualdad, tanto en lo que se refiere a la distribución de la renta de los hogares como en la estructura de los precios inmobiliarios.

[1] El efecto perverso del mercado de vivienda secundaria y turística es clave para entender este fenómeno. En muchos municipios la estructura de precios se ha adaptado a la demanda exterior y no a la demanda interna, produciendo un enorme desajuste que ha hecho aumentar vertiginosamente las dificultades de los grupos autóctonos.

Aun así, y utilizando el sistema de cálculo que maneja el propio Banco de España<sup>[2]</sup>, el esfuerzo teórico de accesibilidad anual sin deducciones se sitúa según esta entidad en un 46,3% para el año 2007, mientras que para el año 2005 fue estimado en un 36,4%. Estos porcentajes alcanzan niveles más altos en algunas ciudades y regiones españolas, especialmente en aquellas zonas en las que los precios están en los niveles más elevados.

Este esfuerzo relativo medio de la accesibilidad de las familias y hogares españoles se debe relativizar dada la enorme dispersión que existe tanto en el nivel de los precios como en la estructura de renta, y aunque es una medida que se suele utilizar para valorar la capacidad de acceso a la vivienda, sólo debe utilizarse para una aproximación muy general. La realidad es que el proceso de acceso a la vivienda al que actualmente se tienen que enfrentar la mayoría de las personas y hogares que necesitan una vivienda se ve condicionado por un modelo que se establece desde la lógica mercantil, prevaleciendo en todo momento la capacidad económica. En este sentido, se debe considerar que las condiciones que impone el mercado se establecen en términos de nivel de ingresos familiares y de estabilidad económica para mantenerlos a lo largo de todo el periodo de duración del crédito hipotecario, que se ha ampliado de manera notable en los últimos años, alcanzando periodos de devolución que sobrepasan los límites que se aconsejaban en otras coyunturas inmobiliarias. En realidad, estas políticas se han realizado para que las familias pudiesen absorber las subidas de precios galopantes, que han conducido a que una parte sustancial del patrimonio residencial en España alcanzase niveles de precios completamente insostenibles para la sociedad en su conjunto.

La Encuesta Financiera de las Familias que realizó en el año 2005 por segunda vez el Banco de España refleja con intensidad la variación del esfuerzo económico que supone el pago de la vivienda en función de la capacidad económica. Según los datos de esta Encuesta, el porcentaje de hogares que tenía deudas derivadas de la compra de la primera vivienda ascendía al 26,1% del conjunto de los hogares. Esta proporción variaba de manera notable en función del nivel de renta (6,9% para el percentil menor de 20 y 36,6% para el percentil entre el 80 y 90), la edad de la persona de referencia del hogar (46,6% para los menores de 35 años, 48% para los de 35-44 años, pero sólo el 3,7% para los de 65-74 años), la situación laboral de la persona de referencia del hogar<sup>[3]</sup> (41,2% para los empleados por cuenta ajena, 31,6% para los empleados por cuenta propia y sólo el 4,9% para los jubilados).

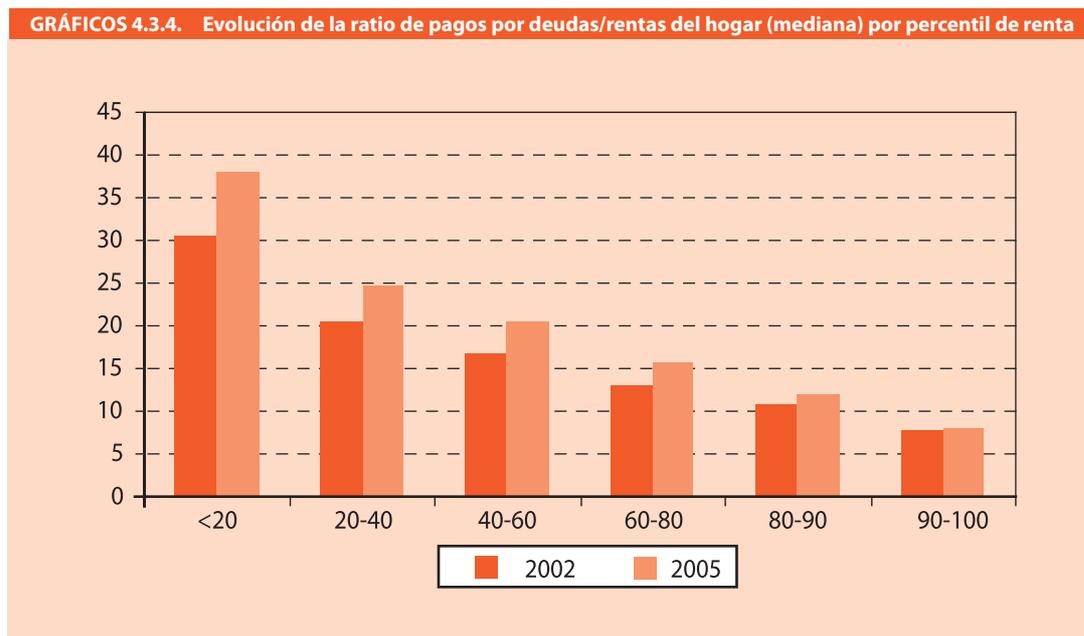
Con todo, lo realmente interesante es el cálculo de la ratio de pago de esta deuda hipotecaria en función de la renta del hogar, su evolución entre los años 2002 y 2005 y, en concreto, la variación que experimenta entre los distintos tipos de hogares (Gráfico 4.3.4). En el año 2005 esta ratio general para el total de los hogares estaba situada en una mediana del 17%. En los hogares con menor nivel de renta (percentil menor de 20) se elevaba hasta el 38,1%, y el 24% en el percentil entre 20 y 40, aunque sólo era del 12% entre el percentil de renta 80 y 90, y 7,9% entre el de 90 y 100. La variación también es importante en función de la edad, llegando a los niveles máximos del 21,2% en los menores de 35 años y del 18,5% en los de 35 y 44 años, encontrando los niveles mínimos entre los individuos de 65-74 años con un 12,9% y los mayores de 74 años en un 12,5%.

#### [2]

Por ejemplo, Julio Rodríguez ha calculado esta tasa de accesibilidad para el segundo trimestre del año 2007 y la ha evaluado en un 51,1% para un crédito hipotecario con un tipo de interés nominal del 5,1% y un plazo de 25 años. Este esfuerzo varía por comunidades autónomas desde un nivel máximo del 65,9% en el País Vasco (por encima del 60% están también las comunidades autónomas de las Illes Balears y Madrid) y un mínimo del 32% en Extremadura (también se mantiene por debajo del 40% Navarra).

#### [3]

Este porcentaje sólo era del 21,6% en el año 2002.



Fuente: Banco de España, Encuesta Financiera a las Familias (2005)

Esta estructura general del endeudamiento hipotecario de los hogares españoles se matiza de manera especial si se compara con la proporción de hogares que actualmente están endeudados por una vivienda y que para ello dedican un porcentaje superior al 40% de sus ingresos. Este grupo es especialmente importante, pues constituye el sector más vulnerable desde esta perspectiva, que valora su capacidad de endeudamiento hipotecario. A nivel general el porcentaje de hogares con ratios de endeudamiento por encima del 40% de su renta era del 11,7%. Este porcentaje varía notablemente en función del nivel de renta, alcanzando el 49,2% en los hogares situados en el percentil menor de 20 y el 21,7% entre los del percentil 20 y 40. También alcanza el 15,1% en los menores de 35 años, el 10,8% en los de 35 y 44 años, y lo que es muy preocupante, el 12,7% entre los de 65 y 74 años. Como se ve, un perfil muy amplio que abarca a casi todos los grupos, pero que se centra de manera especial en aquellos hogares que tienen unos ingresos más reducidos.

Es importante destacar que estos sectores sociales que mantienen tasas de esfuerzo por encima del 40% han evolucionado de manera

ascendente con rapidez desde el año 2002. En este periodo sólo representaban el 6,7%, según esta encuesta, y el 29,7% en los hogares con menor renta.

Como se puede deducir, el esfuerzo económico que están actualmente haciendo algunas familias para poder comprar sus viviendas sobrepasa lo que normalmente se considera como deseable. Acotando este grupo, de manera aproximada, se estaría hablando de algo más de 468.043 hogares, en los que vivirían algo más de 1.300.000 personas. Dentro de este grupo general se puede calcular de manera aproximada el sector más vulnerable, que se encontraría en el grupo de renta más baja y que estaría conformado por cerca de 104.064 hogares, y otros 140.356 de las rentas situadas entre el percentil 20 y 40.

Aunque la problemática que representa el esfuerzo de pago de estos hogares compradores de vivienda es un factor importante de vulnerabilidad social, no puede obviarse que se trata de un grupo muy particular, pues son hogares que han podido acceder al mercado de la vivienda. Este grupo, a nivel general, representa actualmente el 26,1% de los hogares, aunque su distribución es tremenda-

mente desigual. En el caso de los hogares con percentiles de renta más bajos sólo es el 6,9% y del 21,1% en el percentil 20-40, aunque en el resto supera el 30%. La edad de la persona de referencia es también un factor explicativo asociado de primer orden, con el 46,6% en los menores de 35 años, el 48% entre los de 35-44 años, y a partir de estos grupos se reduce de manera notable, hasta niveles muy bajos en los de mayor edad (15,2% en 55-64 años, 3,7% en los de 65-74 años y 1,9% en los mayores de 74).

La variabilidad en el acceso al endeudamiento hipotecario puede significar en algunos casos una imposibilidad real de acceso a la vivienda, aunque en otros casos estas diferencias se explican por las distintas condiciones residenciales de los hogares, lo cual no significa que hayan resuelto adecuadamente sus necesidades residenciales.

Lo que, sin embargo, sí parece obvio, y se debería tratar de estimar en términos reales, es que una parte sustancial de los hogares con sus actuales ingresos económicos no podrían acceder al mercado residencial que existe en estos momentos en la sociedad española. Esta situación genera dos problemáticas esenciales; por un lado, la conformada por los jóvenes que se deberían emancipar para constituir su propio hogar, pero que no lo pueden hacer porque no tienen capacidad económica suficiente, y es por lo que deben mantener su residencia en casa de sus padres, aunque en muchos casos no lo deseen. La segunda problemática esencial está constituida por aquellos hogares que sí han logrado acceder al mercado residencial en otros momentos, pero que no lo pueden hacer ahora. Esto produce en algunos casos el mantenimiento de situaciones de alojamiento inapropiadas e inadecuadas que no pueden ser abordadas por la incapacidad de cumplir con las condiciones que les impone el modelo de provisión residencial. El mantenimiento de estas condiciones supone en muchos casos el desarrollo de un factor de degradación que actúa como detonante, o se añade a otra cadena de problemáticas de procesos de exclusión social que sufren algunos grupos y colectivos en nuestra sociedad.

## **4. Los principales componentes de la exclusión residencial**

La exclusión residencial es definida en el marco de esta investigación como los procesos que conducen a que determinados grupos y colectivos no puedan resolver de manera satisfactoria y autónoma sus propias necesidades residenciales, que se articulan de manera cambiante a lo largo de sus ciclos vitales. La accesibilidad al «bien vivienda» es el primer componente de la exclusión residencial, y está compuesto por el conjunto de hogares que se muestran incapaces de cumplir los requisitos de accesibilidad económica que marca actualmente el sistema de provisión residencial en condiciones apropiadas y sin que ello les suponga un quebranto excesivo de sus capacidades sociales y económicas. Todo parece apuntar, como se señalaba en el apartado anterior, que el modelo residencial que se ha impuesto en los últimos años ha generado una situación de exclusión estructural de algunos colectivos y grupos sociales.

Sin embargo, cuando se analiza el fenómeno de la exclusión residencial se pone de manifiesto que las problemáticas de acceso sólo constituyen un componente fundamental y de carácter transversal de un proceso más amplio, que conduce a que algunos grupos sociales no puedan satisfacer sus necesidades residenciales, aunque dispongan de un alojamiento o vivienda en la que residir. Por decirlo de otra manera, la exclusión económica sólo constituye la cabeza de un iceberg más amplio, aunque su carácter transversal hace que se encuentre presente en la mayoría de las situaciones que se van a comentar a continuación.

### **4.1. La habitabilidad: chabolismo e infravivienda**

La primera situación que se debe analizar está constituida por todas aquellas personas que están insertas en el sistema residencial porque

tienen una vivienda en la que residen, aunque no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad, ya que tienen problemas estructurales, o bien, en otros casos, carecen de las instalaciones básicas, o se producen ambas situaciones. Dentro de este grupo se encontrarían, en primer lugar, las situaciones de chabolismo horizontal donde las chabolas <sup>[4]</sup> son el tipo de alojamiento extremo, aunque se deberían añadir otras situaciones que el INE integra bajo el epígrafe de alojamientos.

Los datos que el Censo ofrece para analizar estas situaciones están claramente infravalorados, como se puede observar al compararlos con otras fuentes administrativas alternativas, como por ejemplo las que cuentan las propias administraciones que actúan sobre estos colectivos (Madrid, Murcia, Andalucía, etc.). Además, en los últimos años han crecido de manera notable los casos de chabolismo horizontal asociados a los requerimientos de mano de obra en algunas comarcas españolas, como se ha verificado en distintos estudios. En el caso del municipio de Madrid, el número de familias afectadas por este fenómeno es en estos momentos de unas 1.200 personas. Actualmente, y a falta de un diagnóstico más preciso, todo parece indicar que este fenó-

meno presenta dos rasgos característicos y diferenciados: la presencia mayoritaria de población de etnia gitana en los núcleos de chabolas que todavía existen en algunas ciudades, y el desarrollo de un fenómeno de chabolismo asociado a la presencia de inmigrantes económicos indocumentados o en situaciones de ilegalidad en algunas comarcas que se han especializado en actividades agrícolas de temporada.

Además del chabolismo horizontal, la denominada infravivienda vertical constituye el principal componente de las situaciones residenciales caracterizadas por no cumplir los estándares mínimos de habitabilidad y de instalaciones básicas en las viviendas y edificios. Este fenómeno puede ser estudiado de manera tentativa analizando las condiciones de vivienda que el último Censo ha tomado <sup>[5]</sup>.

En el año 2001, fueron censados un número aproximado de 1.447.880 hogares que habitaban viviendas principales que se integraban en la categoría de infravivienda, que representaban el 10,2% del conjunto de los hogares. La distribución territorial era muy desigual (Cuadro 4.3.1). Las tasas más elevadas se encontraban en Ceuta, Melilla, Canarias y las provincias gallegas, con porcentajes superiores al 10%.

[4]

Luis Nogués, en un trabajo reciente sobre el chabolismo horizontal en el municipio de Madrid, recogía la definición realizada por Florencio Martín Tejedor: «Se caracterizan físicamente por estar construidas en suelo ajeno, es decir, los ocupantes no son titulares del suelo, ni tienen ninguna relación arrendaticia o de cualquier tipo con él; no tienen una estructura edificativa sólida, carecen de cimientos y sólo en el mejor de los casos cuentan con muros de mampostería, estando construidas de manera general con materiales de derribo, maderas, latón, cartones, plásticos, lonas y trozos de uralita; no son recuperables como vivienda ni susceptibles de arreglos ni mejoras; carecen de los servicios propios (agua, electricidad, etc.) y de los comunitarios».

[5]

La variable infravivienda se ha construido combinando el estado del edificio y las variables que nos informan de sus instalaciones básicas: agua, servicio en la vivienda e instalaciones de evacuación de aguas residuales.

**CUADRO 4.3.1. Clasificación de las comunidades autónomas según la tasa de infravivienda (2001)**

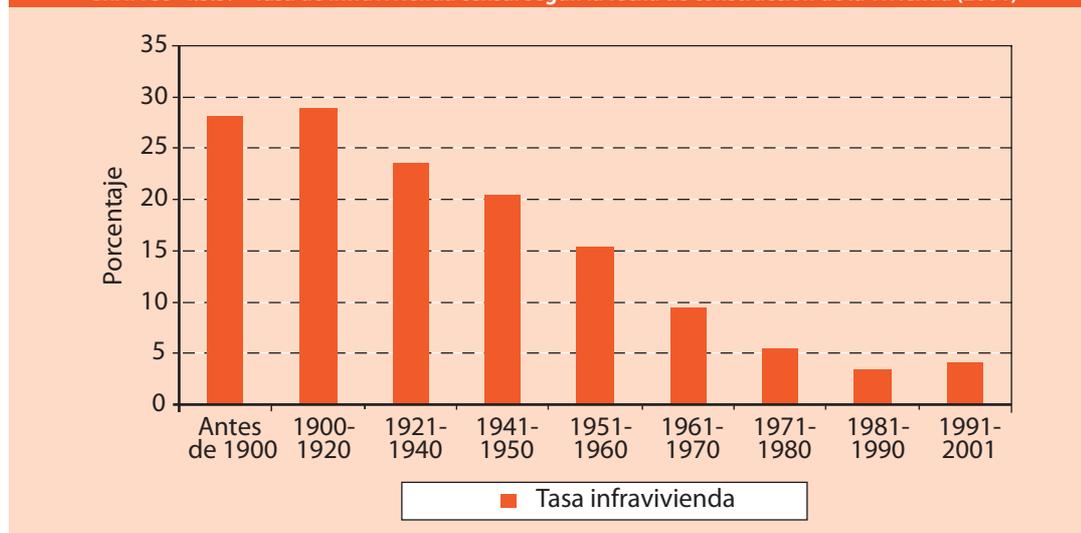
Por encima media nacional	Igual o por debajo media nacional
Asturias	Andalucía
Illes Balears	Aragón
Canarias	Cantabria
Cataluña	Castilla y León
Comunidad Valenciana	Castilla - La Mancha
Galicia	Extremadura
Ceuta	Madrid
Melilla	Murcia
	Navarra
	País Vasco
	La Rioja

Fuente: INE, elaboración propia de la muestra del Censo de Población y de Viviendas del año 2001.

En estas infraviviendas residían algo más de 3.859.240 personas, con lo que se obtenía un tamaño del hogar (2,68) algo menor al del conjunto nacional (2,86), lo cual se explica, en gran parte, por la mayor presencia de hogares unipersonales que también se refleja porque en estos hogares hay una edad media superior.

Otro de los rasgos más característicos es la relación positiva que se establece con la fecha de construcción de estas viviendas (Gráfico 4.3.5). Las tasas más altas, en torno al 29%, se encuen-

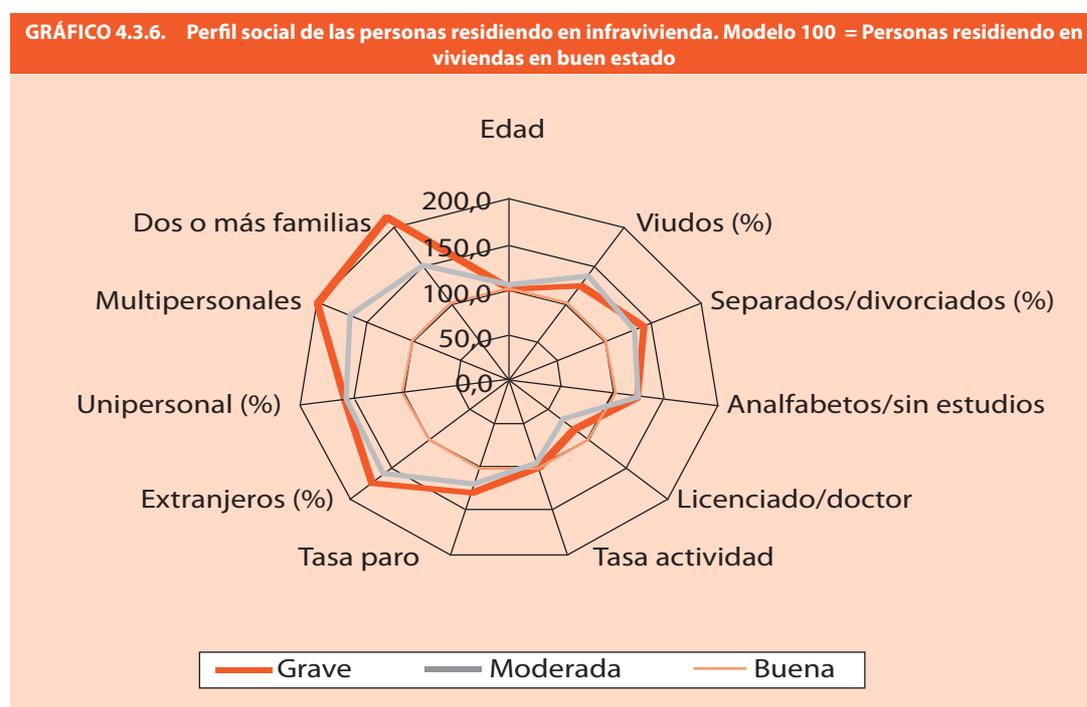
tran en las viviendas construidas antes de 1920, aunque también es muy elevada en las que fueron edificadas entre 1921 y 1950, con tasas superiores o muy próximas al 24%. Asimismo, se mantiene una tasa superior a la media nacional en las viviendas edificadas entre 1951 y 1960, que en la mayoría de los casos constituyen el parque residencial que ha conformado y sigue conformando parte de las periferias urbanas que se desarrollaron en nuestro país cuando se produjo el periodo desarrollista franquista.

**GRÁFICO 4.3.5. Tasa de infravivienda censal según la fecha de construcción de la vivienda (2001)**


Fuente: INE, elaboración propia de la muestra del Censo de Población y de Viviendas del año 2001.

Otro rasgo característico del fenómeno de la infravivienda es su mayor tasa de viviendas en alquiler, si se compara con el resto de los regímenes de tenencia y con las viviendas que se encontraban en buen estado. La tasa de alquiler en las infraviviendas más graves era del 22,4% y del 19,1% en las moderadas, frente al 10,4% de las viviendas en buen estado.

El análisis del perfil social de la infravivienda permite destacar la asociación que existe con algunos aspectos que definen lo que puede ser calificado como una condición social baja, caracterizada por un mayor valor en cuestiones como el nivel de paro, niveles de estudios más reducidos, mayores tasas en tipos de hogares menos estructurados y una proporción muy elevada de personas extranjeras (Gráfico 4.3.6).



Fuente: INE, Elaboración propia de la muestra del Censo de Población y de Viviendas del año 2001.

Casi todas estas situaciones guardan una gran relación con los dos factores de vulnerabilidad económica que se comentaban anteriormente, es decir, situaciones en las que existe un nivel económico muy reducido, y también en otros casos inestabilidad y precariedad en los ingresos, lo que imposibilita la movilidad hacia otras viviendas más apropiadas y de mayor calidad. Se puede decir que la situación de infravivienda, en la mayoría de los casos, se mantiene por la imposibilidad estructural de acceso a otro tipo de inmueble, lo que constituye un enorme inconveniente para

muchas de las políticas de rehabilitación que se realizan frente a este problema. La mayoría de estos sectores son insolventes económicamente desde los requisitos del mercado y, en muchas ocasiones, también de algunos tipos de vivienda protegida, por lo que se ven abocados a depender directamente de la intervención pública, en la que se conceden las mayores ayudas y el esfuerzo se reduce a los límites. Incluso en estos casos, la insolvencia económica real aparece en momentos de inestabilidad y crisis personal/familiar que a veces acompaña los ciclos vitales.

## 4.2. La inadecuación residencial: hacinamiento y accesibilidad física

Una nueva situación de exclusión residencial se conforma por aquellas problemáticas relacionadas con el proceso de adecuación de las características de la vivienda con las necesidades cambiantes de las personas que residen en la misma. Estos problemas a los que hemos denominado en otros trabajos como «problemáticas de inadecuación residencial» tienen una enorme importancia, ya que permiten valorar el grado de satisfacción real que cada persona y familia consigue (Tabla 4.3.1).

Las problemáticas de adecuación residencial tienen básicamente dos grandes componentes. El primero valora la carga de personas que tiene cada vivienda poniendo un límite a partir del cual se considera que existe una condición de hacinamiento. Los índices de hacinamiento se calculan comparando la superficie de la vivienda con las personas que residen de manera habitual en la misma. Si supera la media de 6 m<sup>2</sup> por persona se califica la situación como de hacinamiento crítico, y si se encuentra entre 6 m<sup>2</sup> y 10 m<sup>2</sup>, de hacinamiento moderado. La problemática de hacinamiento hace siempre referencia a la relación que las personas establecen con la vivienda; por tanto, una vivienda hacinada puede resultar adecuada si se reduce el número de sus habitantes.

El hacinamiento es una problemática en cierta medida reducida, que casi había superado la sociedad española. El porcentaje de hogares con hacinamiento crítico era muy pequeño y apenas superaba el 0,15%. En el caso del hacinamiento moderado, la proporción tampoco era muy elevada, el 1,08% de la totalidad de los hogares. Por tanto, el hacinamiento es una condición que se producía en un número aproximado de 174.660 hogares. Esta problemática se concentraba de manera especial entre la población inmigrante y en las viviendas en alquiler, aunque está creciendo de manera significativa el número de vivien-

das hacinadas que son propiedad y que utiliza los sistemas de alquiler como mecanismo económico para hacer frente a las dificultades del pago de la hipoteca.

Un segundo aspecto de este componente de la exclusión residencial intenta medir la inadecuación residencial que se produce en todos aquellos casos en los que las características físicas de las viviendas y edificios no se adecuan a las exigencias que sus habitantes tienen en determinados momentos de su vida. Esta problemática se relaciona básicamente con los problemas de accesibilidad que se suelen incrementar en los momentos del ciclo vital en los que empieza a fallar o se debilita la movilidad. La accesibilidad al edificio y dentro de la vivienda es un aspecto clave en esta problemática, aunque también lo es la adaptación que tiene o debería experimentar cada vivienda a las condiciones de uso de sus propios habitantes. Desgraciadamente, una vivienda mal adaptada puede actuar como una verdadera prisión que no permite los contactos cotidianos con el hábitat más cercano, impidiendo la autonomía personal a la que deberían tener derecho todas las personas.

La situación del parque residencial respecto a los indicadores de accesibilidad es muy deficiente. Según el Censo, algo más del 76,7% de los residentes en viviendas familiares lo hacían en viviendas y edificios no accesibles. Este porcentaje se incrementaba hasta el 78,6% entre las personas de más de 69 años, que son a todos los efectos las que pueden tener mayor propensión a sufrir problemas de movilidad. Evidentemente, las personas con minusvalías físicas son las que sufren de manera más directa y cotidiana estos problemas.

También se debe tener en cuenta la situación de algo más de 2.233.220 hogares que ocupaban viviendas situadas en viviendas de tres o más alturas en edificios sin ascensor. La estructura poblacional que suelen tener estos edificios está muy envejecida, lo que genera dificultades continuas que en muchos casos se convierten en barreras insalvables que llegan a ser un factor muy importante del deterioro que a veces experimentan las condiciones de vida de estas personas.

	PERSONAS		VIVIENDAS	
	Absolutos	%	Absolutos	%
Hacinamiento	1.067.680	2,6	174.660	1,2
Sin accesibilidad	30.995.080	76,7	10.853.260	76,8
Viviendas a tres o más alturas sin ascensor	6.232.500	36,0	2.233.220	36,5

Fuente: INE, Elaboración propia de la muestra del Censo de Población y de Viviendas del año 2001.

## 5. Pobreza y situación residencial

Otra manera complementaria de abordar la problemática de la exclusión residencial es analizando la condición de alojamiento de algunos colectivos en situaciones sociales precarias y de exclusión. Tanto a través de la Encuesta de Condiciones de Vida como de la Encuesta FOESSA se puede hacer una aproximación bastante detallada a esta cuestión, en la que se pretende comprender la forma en la que los procesos de exclusión social y exclusión residencial se encuentran asociados.

Esta correlación ya ha sido estudiada en otras investigaciones y la conclusión más importante a la que se llegó es que si bien existe una asociación moderada debido al papel jugado por la intervención pública en materia de vivienda, esta intervención ha logrado modificar las condiciones residenciales, pero en muchos casos no ha sido suficiente para terminar con la vulnerabilidad social que experimentan los grupos sociales que residían en las mismas.

Sin embargo, esta situación no se mantiene en todo el territorio nacional de manera homogénea, y existen en muchas ciudades focos de degradación que se relacionan con la condición social de sus habitantes, en donde se producen fenómenos de concentración de la población más excluida en determinados edificios y zonas, que actúan como un factor de degradación del entorno y que se van extendiendo a otras zonas cercanas. La razón inicial de este proceso se

encuentra en muchas ocasiones en los criterios que las políticas de vivienda utilizan para la adjudicación de las viviendas sociales a determinados colectivos, aunque esto se tratará con mayor detalle en el último apartado de este resumen.

### 5.1. Las condiciones residenciales de los pobres

Según la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2006, la situación residencial de los hogares pobres se caracterizaba por las siguientes situaciones:

- Una mayor proporción de hogares residiendo en viviendas unifamiliares, lo que denota una cierta tendencia a concentrarse en los municipios rurales e intermedios. Como consecuencia, la proporción de hogares pobres en edificios con varios pisos es bastante menor, 50,3%, frente al 66,8% de los hogares no pobres.
- La situación de tenencia es más precaria, aunque se mantiene una tasa de propiedad del 75,7%. La tasa de alquiler en los hogares pobres es del 14,5%, frente al 9,3% de los hogares no pobres. No obstante, es más elevado proporcionalmente el número de hogares pobres que residen en cesión (9,8% frente al 6,3% de los no pobres).
- Por regla general, las condiciones del alojamiento son peores en los hogares pobres, y esto se puede observar a través de diversos indi-

cadore. Por ejemplo, el número de habitaciones disponibles en las viviendas es menor en los hogares pobres, la tasa de viviendas con problemas de humedades es del 29,5% frente al 15,5%, la tasa de vivienda sin bañera y ducha mayor (del 1,3%), por indicar algunas de las diferencias que más resaltan.

- Las situaciones más acuciantes se relacionan con problemas en los gastos económicos que presentan las viviendas; por ejemplo, en el 12,4% de los hogares pobres se ha producido algún retraso en el pago de la hipoteca o en alquiler en los últimos 12 meses, mientras que este porcentaje es sólo del 4,5% en los hogares no pobres. Lo mismo sucede en el retraso de los pagos de las facturas de electricidad, gas, agua, etc., en los últimos 12 meses. En este caso, la tasa de hogares que han experimentado esta dificultad es del 5,1% en los hogares pobres y de sólo el 3% en los no pobres.

- La precariedad económica incide directamente en las dificultades que encuentran los hogares pobres para hacer frente a los gastos totales de la vivienda (incluyendo seguros, electricidad, comunidad, etc.). El 60,4% de los hogares pobres consideran esta carga económica como muy pesada, frente al 42,2% de los hogares no pobres.

La situación de pobreza de los hogares se define esencialmente desde su situación económica, por lo que resulta lógico que sus problemáticas residenciales se concentren en las dificultades del pago de la vivienda. En este sentido es muy interesante considerar que estos gastos no se refieren exclusivamente al pago de la hipoteca o el alquiler, sino que incluyen el conjunto de gastos que se deben hacer para poder utilizar la vivienda y sus instalaciones. La precariedad económica de estos hogares incide negativamente en su capacidad de pago de estos gastos, por lo que se constituye en un factor de alteración e inestabilidad continuo, pues no se debe olvidar la importancia de la vivienda como elemento de anclaje y estabilidad social.

En cualquier caso, estos comentarios deben enmarcarse en un contexto previo que permite observar las enormes diferencias internas que existen en la condición residencial de los hogares pobres. Este debe ser un objetivo importante

de análisis, y se abordará con mayor detalle en el informe final.

La Encuesta FOESSA también permite conocer algunos de los rasgos residenciales de los hogares pobres, y aunque no son comparables ambas encuestas, sí puede ser utilizada para ampliar algunas cuestiones no estudiadas en la Encuesta de Condiciones de Vida. Algunas de las más relevantes que se pueden obtener a través de esta encuesta son:

- El esfuerzo mensual para comprar su vivienda que tienen que hacer los hogares pobres que acceden a la propiedad es del 84,2% de sus ingresos. En el caso del alquiler este esfuerzo supone el 48,9% de los ingresos mensuales de los hogares pobres.

- La tasa de hacinamiento que presentan es del 5,8% en los hogares pobres.

- La tasa de propiedad es también elevada en esta encuesta, del 61,3%, aunque en este caso la tasa del alquiler alcanza el 31,6%. Hay también un 6,2% de hogares pobres residiendo en viviendas o alojamientos cedidos.

- El 4,9% de los hogares pobres carecen de alguna instalación básica (agua corriente, evacuación aguas sucias o baño completo).

- Respecto a las condiciones generales de los edificios y viviendas, el 2,6% se encuentra en viviendas con deficiencias graves en la construcción, que llega en algunos casos a considerarse como estado de ruina, y el 10,9% presenta problemas de insalubridad.

- Las dificultades económicas expresadas a través de la consideración de que los gastos dedicados son excesivos alcanzan también en este caso al 24,2% de los hogares pobres.

Como se puede observar, los resultados obtenidos en la Encuesta FOESSA mantienen en sus líneas generales la caracterización general del fenómeno de la pobreza en relación con sus condiciones residenciales, incluso en algunos casos los agudiza mostrando una situación de mayor precariedad que la que se obtenía del análisis de la Encuesta de Condiciones de Vida.

## 5.2. Las personas sin hogar

Un colectivo de especial importancia que merecería un análisis específico es el de las personas sin hogar<sup>[6]</sup>, que sufren las situaciones más graves porque no tienen un alojamiento fijo y estable en el que puedan constituir su propio hogar. Aunque numéricamente este colectivo no es muy significativo<sup>[7]</sup>, en torno a unas 38.000 personas, con su realidad expresan una forma extrema de exclusión en la que la vivienda juega en todo momento un papel fundamental, convirtiéndose en un factor positivo que ayuda a la integración o, por el contrario, en un factor muy negativo que ha llegado a actuar como desencadenante del proceso de pérdida del hogar.

El cambio del perfil que está experimentando este colectivo debe ser una referencia esencial para comprender el efecto que puede estar teniendo el sistema de provisión residencial actual en las condiciones de algunos colectivos de inmigrantes económicos extranjeros, que se ven muy afectados por el debilitamiento progresivo del mercado de viviendas en alquiler y por sus características especulativas, sobre todo

[6]

Utilizamos una gran parte de la definición que utiliza la European Federation of National Organizations Working with the Homeless (Feantsa) excluyendo lo que consideran como vivienda insegura e inadecuada, que la vamos a contabilizar por otra parte. Los grupos incluidos son: 1) personas que viven en un espacio público (sin domicilio); 2) personas que pernoctan en un albergue y están forzadas a pasar el resto del día en un espacio público; 3) personas que tienen estancias en centros de servicios o refugios (hostales para sin techo que permiten diferentes modelos de estancia); 4) mujeres que viven en refugios para mujeres; 5) personas que viven en alojamientos temporales reservados a los inmigrantes y a los demandantes de asilos; 6) personas que viven en instituciones: prisiones, centros de atención sanitaria, hospitales sin tener dónde ir, etc.; 7) personas que viven en alojamientos de apoyo (sin contrato de arrendamiento).

[7]

Esta estimación ha sido recogida por Edgar y Meert, a partir de los análisis dirigidos por el corresponsal español en la Feantsa, Pedro Cabrera. Pensamos que es una buena cifra estimativa, aunque es muy difícil contabilizar este colectivo, más en estos momentos en los que el fenómeno migratorio está modificando de manera muy rápida el perfil de este colectivo, por otro lado, muy heterogéneo y con una enorme movilidad espacial. Aunque sólo se recoge una parte de la realidad, en la Encuesta sobre Personas sin Hogar del año 2005, realizada por el INE en los centros que prestan servicios a las personas sin hogar, se contabilizaron 21.900 personas, de las cuales el 48% eran extranjeros y sólo el 17,3% mujeres.

en algunas zonas de nuestras ciudades donde la demanda es más intensa.

## 6. Intervención pública y exclusión residencial

La intervención pública sobre la vivienda que actualmente se realiza en la sociedad española es muy compleja y diversa, por lo que resulta muy complicado sintetizarla en las breves líneas que se disponen en este documento resumen. La primera cuestión a destacar es que las tres principales administraciones (central/autonómica/local) actúan sobre distintos momentos y situaciones que de una manera u otra afectan a la situación residencial de las personas. La variedad de criterios y políticas que utilizan estas administraciones, especialmente las autonómicas y locales, es un hecho muy destacable, aunque existan en muchos casos directrices generales que son marcadas desde los razonamientos que se establecen desde la Administración central.

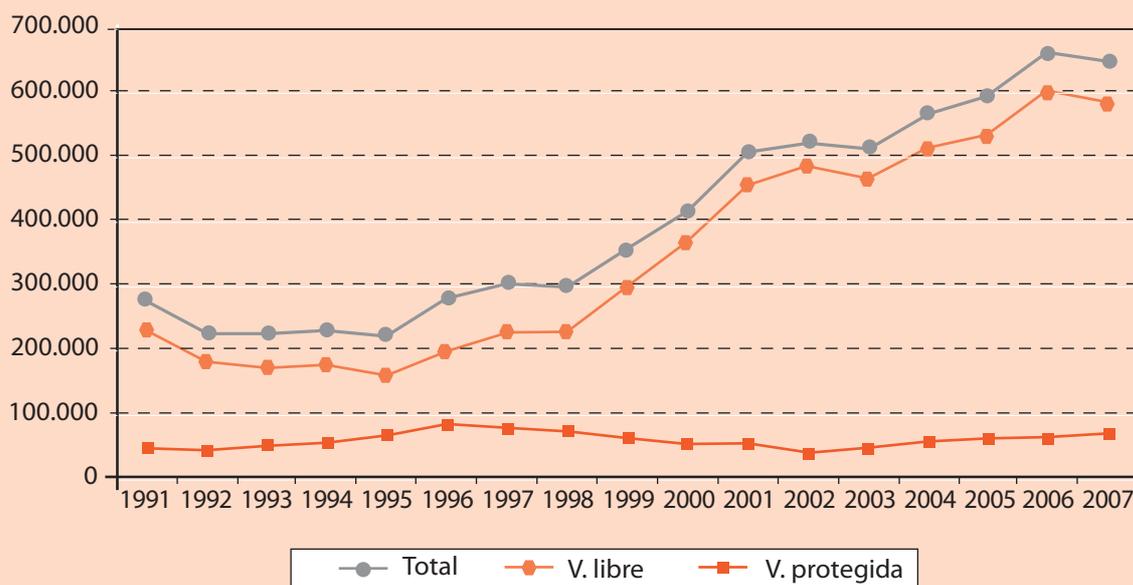
Otro hecho importante que complica el análisis sobre la cuestión es que, además de las instituciones propias, sobre la cuestión residencial actúan otras instituciones públicas, especialmente los servicios sociales, que trabajan en muchos casos directamente o indirectamente con cuestiones relacionadas con el alojamiento de algunos colectivos sociales, sobre todo aquellos cuya condición es más precaria y vulnerable. La dispersión, por tanto, de las actuaciones, y sobre todo de los criterios utilizados para las mismas, es uno de los principales elementos que define la situación actual.

A pesar de ello, la intervención pública que se viene realizando, en una parte sustancial de sus medidas, tiene como objetivo prioritario la potenciación del sector de la construcción por sus efectos sobre el crecimiento económico. Una parte esencial de las medidas de política de vivienda está dirigida a potenciar la producción de nuevas viviendas, ya sea a través del desarrollo de políticas de suelo expansionistas que califican

masivamente el suelo urbanizable de los municipios españoles, o de políticas de producción de vivienda protegidas que son subvencionadas por las administraciones públicas en un intento de potenciar la oferta de viviendas más baratas a

las que puedan acceder los sectores sociales con menores recursos económicos. Dentro de estas figuras de protección también se encuentran las viviendas protegidas especiales, que se dirigen a los grupos más insolventes.

GRÁFICO 4.3.7. Evolución de las viviendas terminadas (1991-2007) según categorías de protección



Fuente: Ministerio de la Vivienda.

Estas políticas productivistas han conducido a un auge tremendo de la producción de vivienda, que, sin embargo, no ha sido acompañada suficientemente del incremento de la producción de las viviendas protegidas, precisamente en los momentos en que era más necesaria por la elevadísima demanda de este tipo de viviendas. Por ejemplo, entre el año 1991 y 2007 se han terminado en España la friolera cifra de 6.812.000 viviendas, y, sin embargo, de estas viviendas sólo el 14,5% (989.018) ha tenido algún sistema de protección (Gráfico 4.3.7). Estas diferencias se ha agudizado en los últimos años, pues si bien entre el año 2001 y 2007 se han producido casi cuatro millones de viviendas, sólo el 9,6% ha tenido algún régimen de protección (382.503).

Además, en los últimos años y en muchas comunidades autónomas se han desarrollado medidas de incremento de los módulos de las viviendas protegidas y de creación de nuevas figuras que en realidad sólo están sirviendo para que grupos más solventes de las clases medias acaben ocupando este espacio de protección pública. Otra cuestión importante en relación con este submercado es la elevadísima tasa de fraude que presenta, tanto desde el punto de los demandantes como de la oferta. A estas viviendas están accediendo grupos que no deberían acceder, y, además, se están vendiendo y, negociando en condiciones absolutamente irregulares.

La intervención pública también trata de potenciar el mercado de la vivienda a través de las políticas fiscales que favorecen el acceso a la propiedad, y en menor medida, el acceso al alquiler. Estas políticas son muy antiguas y lo que hacen es conceder beneficios fiscales a los compradores. Evidentemente, estas actividades se realizan con límites precisos, aunque no cabe duda de que de ellas se benefician en mayor medida los grupos que están pudiendo acceder a la propiedad y a los mercados residenciales intermedios y más caros. El carácter regresivo de estas políticas ha sido criticado desde hace años, pues al final quienes consiguen acumular la mayor parte de las ayudas son los grupos más solventes situados en las decilas más altas de ingresos familiares.

En los últimos años han aparecido con fuerza algunas medidas de gestión y de apoyo a la vivienda de alquiler. Los sistemas varían, aunque los más habituales son las ayudas directas y los sistemas de garantía para los propietarios para lograr sacar al mercado viviendas que se encontraban retenidas. Estas políticas, por otro lado, coinciden con otras líneas de actuación centradas en la potenciación de los sistemas de propiedad en el acceso a la vivienda pública, e incluso de transmisión de la propiedad pública a los inquilinos que residen en las escasas viviendas que constituyen el patrimonio público inmobiliario en nuestro país. Los efectos reales todavía no están claros, aunque la situación de crisis inmobiliaria que afecta sustancialmente al mercado de propiedad puede estar favoreciendo el auge del alquiler, acompañado, eso sí, de una subida espectacular de sus precios. Parece evidente que los propietarios están tratando de acaparar una parte sustancial de las propias ayudas que se están dando a los inquilinos, aunque este análisis se deberá realizar con mayor precisión cuando transcurra un cierto tiempo.

Por último, se deberían comentar las políticas de rehabilitación y revitalización de espacios degradados de nuestras ciudades que algunas comunidades autónomas están desarrollando desde hace ya algunos años. Estas ayudas tratan de incidir sobre aspectos tan importantes como son la renovación y mantenimiento del patrimonio residencial, especialmente en los centros urbanos, pero también en muchas de nuestras periferias más deterioradas. Aunque habitualmente se plantean estas medidas dentro de marcos que tratan de combinar las ayudas a la piedra con ayudas sociales, la realidad es que por regla general estas ayudas son absorbidas para el arreglo de algunos edificios, pero muy poco para el desarrollo de verdaderos planes integrales de revitalización urbana. Una prueba del fracaso relativo de muchos de estos planes es su incapacidad manifiesta para solucionar el problema de la infravivienda, que suele coincidir con la residencia de sectores sociales muy desprotegidos e insolventes que no pueden abordar los costes de la rehabilitación.

## 7. A modo de breve conclusión

El modelo residencial que se viene desarrollando en los últimos años está actuando de manera muy negativa sobre los procesos de resolución de las necesidades de alojamiento de algunos grupos y colectivos sociales. El incremento del coste social de la vivienda ha hecho que para muchos grupos sociales, incluso muy solventes desde el punto de vista de sus recursos económicos, la compra de la vivienda se convierta en una continua amenaza. El endeudamiento de estas familias<sup>[8]</sup> es un factor de riesgo permanente que aumenta en la medida que el esfuerzo económico es mayor. La diferencia entre el incremento de la riqueza familiar y los precios es tan desorbitada que la posibilidad de compra se ha hecho completamente dependiente de la financiación. Esta paradoja, que aparentemente puede ser positiva, se puede convertir en una auténtica trampa, ya que todo depende de la evolución de una variable que no contro-

[8]

El endeudamiento hipotecario de las familias para comprar una vivienda superó los 526.310 millones de euros en el mes de julio de este año, lo que suponía un 23% más que el año pasado. La cuantía general del endeudamiento de las familias era equivalente al 78,3% del PIB (Banco de España).

lan las propias familias: los tipos de interés, que se están incrementando de manera notable.

La tasa de riesgo con la que están actuando muchas familias constituye una presión permanente que tiene efectos estructurales sobre sus modelos y estilos de vida. Por decirlo de otra manera, el modelo residencial tiene una enorme capacidad estructural, porque es capaz de organizar las economías familiares y todos los componentes y estrategias que tienen que arbitrar para que sus proyectos de vida salgan adelante. La exigencia de un esfuerzo laboral muy intenso por parte de todos los miembros activos es una consecuencia directa del modelo residencial, pues se está obligando a trabajar más tiempo y a que trabajen más personas para poder pagar el coste de la vivienda.

No se ha reflexionado suficientemente sobre las consecuencias reales que esta presión económica está ejerciendo sobre la realidad cotidiana de muchas familias, pero hay numerosos aspectos que están siendo trastocados y que están teniendo efectos muy dañinos: fracaso escolar, natalidad, conflictos familiares, relaciones intergeneracionales, cuidado de los padres, etc. Vivir para pagar una vivienda se ha convertido en la realidad material de muchas familias.

El incremento del coste social de la vivienda y el reforzamiento del modelo residencial también están teniendo efectos muy negativos sobre las problemáticas residenciales que padecen algunos colectivos y grupos sociales. En una situación como la actual, estos grupos no pueden acceder de manera autónoma a soluciones residenciales con las que puedan superar sus problemas, quedando excluidos de los mercados normalizados.

Efectivamente, una de las consecuencias más importantes que el modelo residencial está teniendo sobre los procesos de resolución de las necesidades de alojamiento de la población es el aumento de los segmentos de población que de manera estructural quedan excluidos del mercado residencial. Los grupos económicos menos solventes no tienen capacidad económica para resolver sus necesidades de vivienda, por lo que refuerzan su dependencia con las instituciones públicas y privadas que trabajan en el sector del alojamiento.

Es un hecho que esta situación está contribuyendo al deterioro de las condiciones de alojamiento de estos grupos, porque está retenidos en viviendas en mal estado e inadecuadas. No tienen alternativas viables que puedan utilizar, porque sólo pueden acceder a segmentos del mercado residencial que se caracterizan por explotar económicamente estas viviendas que se encuentran en mal estado. Es curioso comprobar cómo en estos niveles también prima la lógica del beneficio.

La reducción del mercado de alquiler está contribuyendo a su segmentación, convirtiéndose en una opción cada vez más necesaria, pero también cada vez más cara y con mayores dificultades para poderla usar. Por ello, la estrategia de acceso a la vivienda que utilizan algunos colectivos pasa necesariamente por el hacinamiento de sus viviendas, en un intento de reducir los costes económicos que les supone pagar la vivienda y hacer frente a su proyecto migratorio.

Algo parecido sucede con las viviendas protegidas y con los alojamientos que organizan algunas instituciones privadas. Las alternativas y las posibilidades que estas instituciones tienen para actuar en el mercado son cada vez más débiles. Es muy difícil comprar o alquilar a precios asequibles. Los efectos son perversos, porque se reduce lo que pueden hacer con sus presupuestos, que nunca logran evolucionar al ritmo que lo hace el mercado, por lo que se tienen que alquilar o comprar menos viviendas. El problema no es solamente este, puesto que la mayoría de las instituciones acaban por comprar o alquilar en las mismas zonas, produciéndose un efecto de concentración de poblaciones con problemáticas muy complejas en algunos barrios o zonas de nuestras ciudades que está resultando muy perjudicial.

La reducción de los programas de vivienda social ha contribuido a la disminución de las alternativas residenciales que los grupos menos solventes tenían. La vivienda social puede jugar un papel importante si se actúa de una manera integrada, e integral, aunque también en muchos casos está siendo fuente de problemas y de deterioro de los barrios donde se ubican. Es fundamental entender que la vivienda no integra por sí misma.

En definitiva, el modelo residencial que se ha venido imponiendo en los últimos años se ha convertido en un factor negativo en el proceso de resolución de las necesidades de alojamiento. Hay dos razones fundamentales:

- Porque ha llevado a que muchos hogares tengan que soportar tasas de esfuerzo económico para pagar la vivienda muy cercanas a los límites soportables, aumentando su vulnerabilidad.
- Porque se ha convertido en un factor estructural que impide las soluciones residenciales que necesitan muchos grupos sociales que no tienen resueltas de manera adecuada sus necesidades de alojamiento.

## 8. Bibliografía

BANCO DE ESPAÑA. Estadísticas. *Encuesta Financiera de las Familias* (2005): <http://www.bde.es/estadis/eff/eff2005.htm>. (Consulta: 2 de julio de 2008.)

CORTÉS, L. (1997): «Hablando de la exclusión residencial». *La Acción Social. Cuadernos de Formación*, n.º 41. Madrid: Cáritas.

CORTÉS, L.; FERNÁNDEZ, C., y PLAZA, P. (2003): «Vivienda y exclusión residencial»,

en AGUILAR, M.; LAPARRA, M., y PÉREZ, B. (coord.): *Investigaciones de base para la elaboración del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Comunidad de Madrid-Consejería de Servicios Sociales y Universidad Pública de Navarra. 285-405.

CORTÉS, L. (2004): «Indagaciones sobre la exclusión residencial». *Arxius de Ciències Socials*, n.º 10, 39-55.

CORTÉS, L. (2005): «La crisis de la vivienda». *Documentación Social*, n.º 138, 83-100.

EDGAR, B., y MEERT, H. (2005): *Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe. The ETHOS Definition of Homelessness*. Feantsa. <http://www.feantsa.es/spip.php?rubrique64>. htm. (Consulta: 2 de julio de 2008.)

MARTÍN TEJEDOR, F. (1999): «Vivienda e integración social: una experiencia de trabajo con familias chabolistas en la Comunidad de Madrid. II parte». *Trabajo Social Hoy*, n.º 26, 24-39.

NOGUÉS, L. (2005): *El chabolismo horizontal en el municipio de Madrid*. Documento inédito. EMVS.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2007): «La nueva coyuntura del mercado de la vivienda». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XXXIX, n.º 154, 757-774.



4

4

Políticas y bienes sociales

**Sistema educativo  
y desigualdad.  
Un estudio de la  
población adulta y  
los menores en edad  
de escolarización  
obligatoria**

Autora

MYRIAN LÓPEZ DE LA NIETA

# 4

## Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

### 4

#### **Sistema educativo y desigualdad. Un estudio de la población adulta y los menores en edad de escolarización obligatoria**

1. Introducción
2. La política educativa española
3. Concepto de exclusión y vulnerabilidad educativa
4. Niveles educativos de la población
5. Abandono educativo de los jóvenes
6. Sistema educativo y fracaso escolar
7. Conclusiones
8. Bibliografía
9. Anexo

## 1. Introducción<sup>[\*]</sup>

La educación está considerada hoy en día como uno de los factores más influyentes a la hora de construir las trayectorias vitales de los individuos. La adquisición de «saber» y la cualificación que logran las personas tras su paso por los diversos sistemas de formación, determinan, en buena medida, cuál va a ser la posición que alcancen en el mercado laboral y, en consecuencia, los niveles de calidad de vida a los que accedan.

Las carencias educativas son, por tanto, un factor más que nos puede ayudar a entender cómo se producen y reproducen las situaciones de pobreza, ya que la exclusión absoluta o relativa del sistema educativo contribuye a generar desigualdad entre los miembros de la sociedad, incidiendo negativamente en aspectos tan relevantes como las posibilidades de promoción social, la búsqueda de empleo, la adquisición de nuevos conocimientos necesarios para desenvolverse en una sociedad tecnificada... y, en definitiva, en todos aquellos procesos que ayudan a las personas a hacer frente a la incertidumbre que genera un mercado laboral y un sistema social en continuo movimiento.

Desde esta perspectiva, y para abordar el tema de la exclusión en el ámbito educativo con mayor rigor, hay que plantear inicialmente dos cuestiones. En primer lugar, cualquier análisis sobre los niveles educativos alcanzados por la población es indisociable del contexto social en el que se producen. Hay que tener en cuenta que la educación formal se produce de forma intensiva durante la infancia y juventud, por tanto el significado atribuible a las titulaciones varía de una generación a otra en función de las políticas educativas vigentes y las exigencias sociales asociadas a ellas. De ahí la necesidad de analizar el tema de la exclusión educativa teniendo como referente los niveles educativos alcanzados por la población, puesto que cuanto más altos sean estos, mayor será la distancia respecto a los que no los consiguen.

En segundo lugar, nos centraremos sobre todo en los niveles educativos obligatorios, puesto que son los que otorgan la titulación mínima exigida formalmente para todos los ciudadanos, pero no hay que olvidar que los procesos

de aprendizaje no son patrimonio exclusivo del sistema educativo reglado y tampoco se restringen a una determinada edad. Hay otros ámbitos formativos, como son la formación continua, la ocupacional, los cursos ofertados por instituciones privadas o públicas, ONG, etc., que preparan a las personas para hacer frente a determinadas carencias formativas y que tienen el objetivo de lograr una mejor integración social.

Si nos centramos en el sistema educativo formal, en los procesos insertos dentro de este ámbito concreto, es porque en una sociedad fundamentalmente credencialista como la actual el principal recurso educativo, por otro lado universal y al alcance de todos, es la cualificación obtenida y certificada a través de este sistema.

## 2. La política educativa española

La legislación, como ya se ha adelantado, condiciona el tipo de titulación mínima exigida a los ciudadanos y las cualificaciones diseñadas para el sistema educativo en cada momento histórico. En este sentido, el caso español es particularmente complejo dada la gran heterogeneidad de situaciones educativas existentes, según el sistema educativo bajo el que haya cursado estudios la población.

Desde la Ley de Instrucción Pública de 1857 (conocida como Ley Moyano), ha habido cuatro reformas educativas: la Ley General de Educación (EGB) de 1970, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990, la Ley Orgánica de Calidad de la Enseñanza (LOCE) de 2002<sup>[1]</sup> y la recién estrenada Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006, de la que, lógicamente, no hay resultados todavía<sup>[2]</sup>.

Uno de los elementos más significativos de estas reformas ha sido la progresiva extensión de la duración de la educación general básica. La Ley Moyano establecía la obligatoriedad desde los seis hasta los nueve años, posteriormente fue ampliada hasta los 12 con la Ley de Instrucción Primaria de 1945, que también establecía la gratuidad en este nivel —antes sólo lo era para los que no tenían medios económicos suficientes

[\*] Quiero expresar mi agradecimiento al profesor Julio Carabaña por sus acertadas indicaciones y comentarios en la preparación de este trabajo.

[1] En 2004 se suspendió la aplicación de la mayor parte de su articulado, por tanto son muy pocos los aspectos que llegaron a estar en vigor. Por esto y por la brevedad temporal de vigencia, la hemos excluido del análisis.

[2] Para una mejor comprensión del texto, se ha incluido una comparativa de algunos de los aspectos de la LGE, LOGSE y LOE en el anexo.

para pagarla—, y, en 1964, se elevó a los 14, límite que se mantuvo con la EGB hasta la LOGSE, que volvió a incrementar la edad de escolarización obligatoria hasta los 16 años, tope que se ha mantenido vigente hasta el día de hoy.

A esta panorámica general —distintas leyes con distinta regulación, aunque en las últimas haya elementos convergentes— hay que unir la diversificación de las competencias en materia educativa entre las diferentes administraciones, producto del proceso de descentralización en seguido en nuestro país desde, sobre todo, los años ochenta.

El Gobierno Central tiene que garantizar y dotar de una homogeneidad y unidad al sistema educativo. Sus competencias son, entre otras, el establecimiento de la ordenación general del sistema educativo, la determinación de los requisitos mínimos de los centros de enseñanza, la programación general de la enseñanza y la fijación de las enseñanzas comunes (currículo y calificaciones-competencias). Además, financia indirectamente los niveles en los que la educación es gratuita (Primaria, ESO y Educación Infantil de tres a cinco años<sup>[3]</sup>), a través de las transferencias realizadas a las CC. AA. en materia fiscal.

Las CC. AA., por su parte, se encargan principalmente de administrar los servicios educativos: gestionan los sistemas escolares, ejercen el control de los centros, ya sean públicos o privados, regulan la programación de la enseñanza que completa los mínimos establecidos por el Estado, diseñan programas específicos de atención a la diversidad, aportan fondos suplementarios procedentes de sus propios ingresos para financiar el gasto en educación en su propio territorio, etc.

Esta descentralización está generando diferenciaciones territoriales importantes. En primer lugar, hay desigualdades en cuanto al gasto educativo, que depende de la capacidad de financiación de cada comunidad autónoma. Tómese como ejemplo el gasto en 2004 por alumno, con una diferencia entre la comunidad que más gasta (País Vasco, con 3.864) y la que menos (Murcia, con 2.376) de 1.488 euros (Cabrera Sánchez, 2007).

En segundo lugar, y lo destacamos por la especial importancia que cobra para este capí-

tulo, también se dan disparidades en la forma de abordar el tratamiento de aquellos alumnos que presentan especiales dificultades para alcanzar los objetivos de la educación básica. Los programas de educación compensatoria varían de una comunidad a otra y, salvo la atención a inmigrantes, aulas hospitalarias y atención domiciliaria, algunos de estos programas no están presentes en todas ellas. También, como veremos, la forma de abordar la repetición de curso, más laxa en algunas comunidades, puede estar influyendo en los resultados finales de la secundaria obligatoria.

Esta diversidad territorial y poblacional en lo que a educación se refiere se enmarca hoy en un contexto social en el que la necesidad de alcanzar mayores cuotas de integración y éxito escolar se ha convertido en uno de los objetivos básicos para los próximos años, sobre todo si queremos seguir el ritmo de la UE. En los objetivos de Lisboa (2003), la UE se marcó, entre otras metas, la de conseguir rebajar al 10% los abandonos escolares antes de los 18 años, disminuir al 15,5% el porcentaje de adolescentes con mal nivel de lectura y llegar al 85% de jóvenes con estudios de segundo ciclo de secundaria (en el caso español, el Bachillerato y los Ciclos Formativos de Grado Medio).

### 3. Concepto de exclusión y vulnerabilidad educativa

La educación es un bien social básico al que, por tanto, tienen derecho todos los individuos. La exclusión y vulnerabilidad educativas vendrían así definidas por todas aquellas situaciones que ubican a las personas en posiciones de desventaja dentro del sistema social vigente y que tienen que ver con lo que se aleja de lo «normalizado» o de los estándares socialmente establecidos. Hoy en día esas situaciones se refieren, por un lado, al analfabetismo y la carencia de estudios si hablamos de la población en general y, por otro, al abandono y las dificultades de acceso y mantenimiento en el sistema educativo reglado si nos referimos a los menores y jóvenes.

[3] Desde 2005 las CC. AA. reciben financiación para cubrir la gratuidad de la Educación Infantil y son ellas las que deciden la forma de financiación en sus territorios: a través de centros públicos o de conciertos con escuelas privadas.

Sin embargo, aunque partamos de esta definición consensuada por la mayor parte de los autores especializados en la materia, conviene establecer una serie de matizaciones previas.

En primer lugar, la exclusión educativa, tal y como la entendemos, se refiere a carencias que generan desventajas en el propio terreno educativo. El que generalmente vayan asociadas a otras situaciones de indefensión y precariedad en la vida cotidiana de las personas no significa que *per se* determinen las situaciones de exclusión, al menos no de una manera tan fuerte como puede hacerlo la falta de trabajo o el deficiente acceso a la sanidad, por ejemplo. De hecho hay muchas personas que con bajos niveles educativos consiguen tener una integración social plena.

Además, el carácter universalista de la escuela, y por tanto la obligatoriedad teórica de permanencia en el sistema hasta una determinada edad, origina que la exclusión respecto al acceso a la misma sea mínima y se restrinja a determinados casos muy concretos e individuales<sup>[4]</sup>. Es cierto que la escolarización, aunque se registre desde un punto de vista administrativo, no tiene por qué ser real de facto; el absentismo escolar sigue dándose en algunos casos, mas el hecho de que no se recojan en las estadísticas oficiales<sup>[5]</sup> dificulta bastante su análisis.

Por último, el fracaso escolar. Tratar de definir el término nos llevaría tiempo y espacio porque su contenido varía de unos países a otros y está determinado por el contexto escolar. Sin entrar en estas disquisiciones teóricas<sup>[6]</sup>, aquí nos vamos a referir a tres aspectos que de alguna manera pueden ser «medidos» a partir de los datos disponibles. Por un lado, al número de alumnos que abandonan el sistema obligatorio sin haber conseguido la titulación mínima, una vez alcanzada la edad reglamentaria para hacerlo y, por otro, a la repetición o desfase curricular porque, aun manteniendo a los alumnos dentro de la institución escolar, es un mecanismo que puede conllevar ciertos riesgos para la evolución futura de las trayectorias escolares. Lo que desde la legislación y la práctica escolar está pensado para reforzar la madurez cognitiva del alumno, en la práctica cotidiana acaba convirtiéndose para algunos escolares en un tiempo muerto en espera de cumplir la edad reglamentaria para abandonar sus estudios.

Esta doble «noción» de fracaso escolar está más relacionada con situaciones de riesgo (vulnerabilidad) en lo que a la formación se refiere que con una auténtica exclusión, porque no tiene por qué significar un abandono definitivo —al menos para una parte de los individuos— ni la no obtención de algún tipo de titulación o certificación, por ejemplo a través de la Garantía Social.

El tercer aspecto tiene que ver con la no escolarización de los menores, que se traduce en el abandono del sistema educativo antes de haber cumplido los 16 años. Es evidente que la desescolarización temprana está más relacionada con problemas de índole social —pobreza, desestructuración familiar, escaso control sobre los hijos— que educativas propiamente dichas y es un elemento de exclusión importante porque priva a esos individuos de habilidades y recursos educativos fundamentales para desenvolverse socialmente. Desde este punto de vista no deberían ser tratadas como fracaso escolar; sin embargo, hoy en día la escolarización hasta los 13 años es prácticamente del cien por cien. Los abandonos empiezan a producirse a partir de dicha edad y sobre todo en el nivel de la secundaria obligatoria, de ahí que, a parte de otros condicionantes externos, se puedan asociar al fracaso escolar. Son edades en las que la falta de éxito en la escuela y las bajas expectativas respecto a lo que el sistema educativo puede aportar a corto plazo influyen en la decisión de abandonar el sistema reglado. En estos casos, el riesgo de exclusión educativa es mayor porque se amplía el tiempo necesario para llegar a los requisitos míni-

[4]

No olvidemos que, a diferencia de otros ámbitos y al ser los protagonistas menores de edad, la permanencia en el sistema, al menos durante los años de primaria y parte de la secundaria, puede producirse incluso en contra de la voluntad del propio sujeto —ya sea a iniciativa de la familia o de los servicios sociales—. Esto puede incidir en el fracaso escolar y en la falta de logro educativo, pero en pocos casos se traduce en falta de escolaridad, al menos desde el punto de vista formal.

[5]

Sí existen estudios con datos sobre el tema pero de ámbito local (pocas veces a nivel de CC. AA., aunque algunas los expliciten en sus planes sobre absentismo, como Castilla y León), o limitados a un determinado colectivo, como es el caso de la comunidad gitana (FSGG, 2002)

[6]

Véase literatura. Algunos ejemplos: Barca Lozano y Peralbo Uzquiano (2003); Pallarés (1989); Casal, García y Planas (1998); Carabaña, (2004b).

mos exigidos para la incorporación a otros niveles formativos (los 16 años en el caso de la Garantía o los 18 de la Educación de Adultos), lo que dificulta aún más su posible retorno a la formación.

En consecuencia, en las siguientes páginas trataremos de establecer cuáles son los niveles educativos de la población mayor de 16 años, especialmente entre los más jóvenes, que son los que están accediendo a un mercado laboral que, al menos en teoría, plantea mayores exigencias en cuanto a titulación requerida.

También nos centraremos en el propio sistema educativo para analizar en qué medida y a qué edades se produce el abandono escolar y los efectos que el desfase curricular tiene sobre los logros académicos.

Por último, intentaremos esclarecer el grado de incidencia que tienen las situaciones de pobreza sobre la exclusión educativa.

Para ello utilizaremos la combinación de cuatro fuentes distintas:

- La Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE) de 1990 y 2006.
- La Encuesta de Transición Educativa e Inserción Laboral (ETEFIL), que es el resultado de un acuerdo de colaboración entre el INE, el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) (ahora Ministerio de Educación, Política Social

y Deporte), el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Servicio Público de Empleo Estatal (INEM). Los datos se refieren a las trayectorias formativas y laborales de 45.000 jóvenes entre los años 2001 y 2005, divididos en siete colectivos según el nivel educativo alcanzado en el 2001. Nos centraremos sobre todo en los que no acabaron la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO), aunque en alguna ocasión nos referiremos también a los que obtuvieron el título de graduado en secundaria.

- Los datos administrativos proporcionados por el MEC, especialmente la Estadística de las Enseñanzas no Universitarias para estudiar todo lo que tiene que ver con la escolarización, fundamentalmente los alumnos que acaban la secundaria obligatoria con o sin titulación y la idoneidad<sup>[7]</sup>.

- La Encuesta FOESSA 2008, que nos permite analizar diferentes variables educativas, y establecer además una comparativa entre la población general y aquella que se sitúa por debajo del umbral de pobreza.

## 4. Niveles educativos de la población

En el análisis de los niveles educativos utilizaremos dos de las fuentes a las que hemos hecho referencia: sobre todo la EPA de 2006 y la de 1990, con el objetivo de establecer comparaciones respecto a esos años y, ocasionalmente, la Encuesta FOESSA 2008, a la que nos referiremos cuando aporte información complementaria de interés para el tema.

Como se observa en la Tabla 4. 4.1.<sup>[8]</sup>, el nivel de estudios de la población española mayor de 16 años ha evolucionado significativamente desde 1990, sobre todo en lo que atañe a los niveles más bajos. En menos de dos décadas ha descendido considerablemente el número de personas analfabetas, situándose en 2006 en el 2,2% y, sobre todo, los que tienen estudios primarios incompletos que han descendido desde el 15,8% de 1990 hasta el 9,6% en 2006<sup>[9]</sup>—aun así, en 2006, todavía había un 36% de población por debajo del nivel de secundaria obligatoria.

[7]

Se refiere al alumnado que realiza el curso que corresponde a su edad.

[8]

Al final de la tabla se explican las correspondencias entre los diversos niveles de estudio presentes en la población. Es un dato que hay que tener presente a la hora de leer este texto porque en términos generales, y excepto que sea necesario desagregar alguno de los niveles, nos referiremos a la clasificación que aparece en ella —basada en la CNED-2000— para hacer más ágil la lectura.

[9]

En la Encuesta FOESSA el porcentaje de analfabetos es del 4,8%, dato muy superior al proporcionado por la EPA; sin embargo, esto puede deberse a un posible error de estimación relacionado bien con la muestra (la estimación de la pobreza es siempre compleja), bien con la información obtenida de las preguntas del cuestionario, puesto que la persona entrevistada responde por todos los miembros del hogar, lo que puede ocasionar contestaciones no ajustadas a la realidad.

**Tabla 4.4.1. Comparativa del nivel educativo de la población mayor de 16 años según edades (% verticales)**

NIVEL DE ESTUDIOS	EPA-2006 (%)						EPA-1990 (%)					
	GRUPOS DE EDAD						GRUPOS DE EDAD					
	16-19	20-24	25-39	40-64	Más 65	Total	16-19	20-24	25-39	40-64	Más 65	Total
Analfabetos y sin estudios*	1,1	1,8	2,6	8,5	39,6	11,8	0,6	2,2	5,9	27,6	53,0	21,1
Primarios completos <sup>1</sup>	29,3	10,6	9,3	28,3	42,8	24,0	11,2	14,8	35,4	53,4	40,1	38,4
Ed. Secundaria 1.ª etapa <sup>2</sup>	46,8	25,8	26,3	23,5	5,1	22,1	63,5	42,9	28,5	7,6	2,0	21,1
Ed. Secundaria 2.ª etapa <sup>3</sup>	22,0	39,8	24,4	18,1	5,5	19,4	23,5	39,8	24,4	18,1	5,5	11,6
Ed. Superior <sup>4</sup>	0,0	21,8	37,2	21,5	6,7	22,3	0,0	10,5	14,3	6,3	2,9	7,9
Total 100% =	(1.847,5)	(2.847)	(11.212,1)	(13.906)	(7.195,7)	(37.007,9)	(2.657,8)	(3.238,1)	(8.410,5)	(10.889,1)	(5.234,9)	(30.430,5)

\* «Sin estudios» se refiere a los que tienen estudios primarios incompletos.

<sup>1</sup> Incluye la Garantía Social, programas del Plan FIP, Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo, que requieren como máximo una formación en Educación Primaria.

<sup>2</sup> Incluye Bachiller Elemental, EGB y ESO.

<sup>3</sup> Incluye Bachillerato (BUP, LOGSE), Bachiller Superior, COU, Preuniversitario, FP I, Ciclos Formativos de Grado Medio y otras titulaciones equivalentes.

<sup>4</sup> Incluye los Ciclos Formativos de Grado Superior.

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPA de 1990 y la de 2006 (INE).

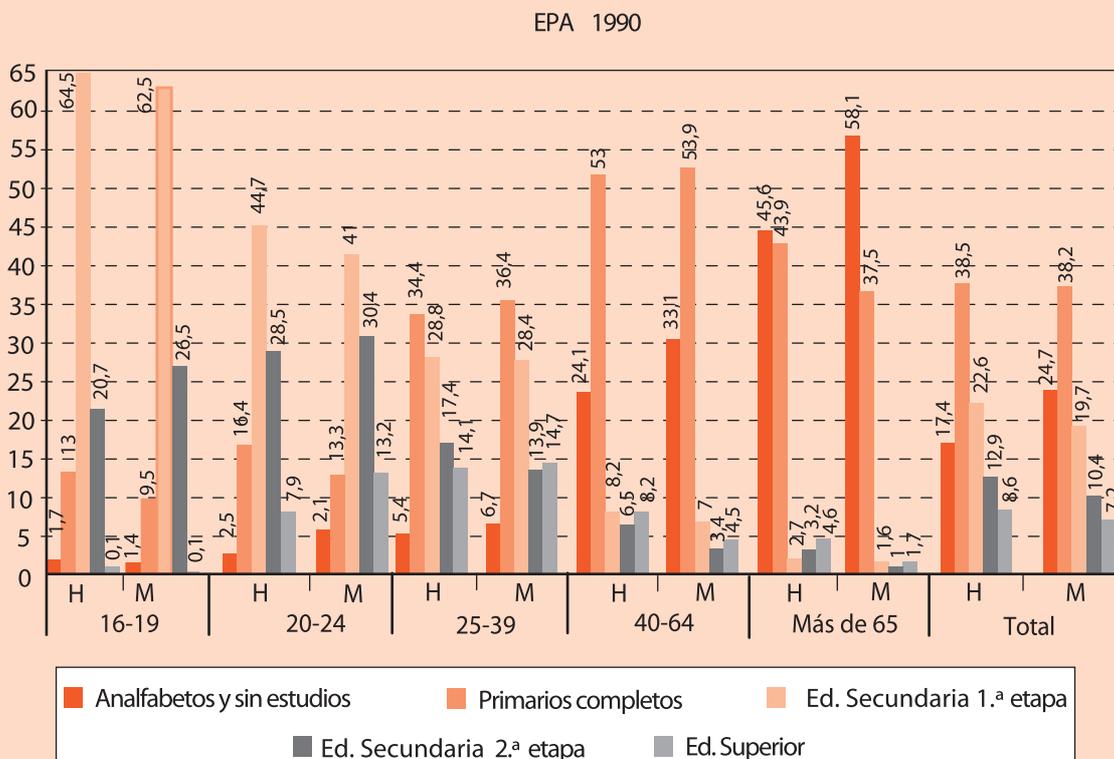
En estos grupos, que son los que más carencias educativas presentan, puesto que no han alcanzado los estándares mínimos, hay dos factores que, combinados, describen su composición desde el punto de vista formativo: la edad y el sexo. Los datos nos indican que cuanto mayor es un individuo, y sobre todo si es mujer, mayores probabilidades tiene de detentar un nivel educativo más bajo: entre las personas de 40 a 64 años, y especialmente en los mayores de 65, es donde se acumulan los mayores porcentajes de población con niveles de primaria o inferiores, lo que les sitúa en una situación de vulnerabilidad, dado que disponen de menores recursos para enfrentarse a posibles cambios, ya sea en el mercado laboral en el caso de los primeros —pérdida del empleo, búsqueda de mejoras en las condiciones laborales— o en su vida cotidiana —búsqueda de información

sobre sus derechos, interpretación de textos escritos...

Un análisis más detallado de las diferencias entre los distintos tramos de edad y el sexo nos permite descubrir cómo ha evolucionado el incremento de titulaciones en la sociedad española desde 1990. Para ello, nos centraremos en las diversas cohortes utilizando los datos del Cuadro 4.4.1, cuando la referencia sea para el conjunto de la población, y en los Gráficos 4.4.1 y 4.4.2 para introducir las desigualdades de género.

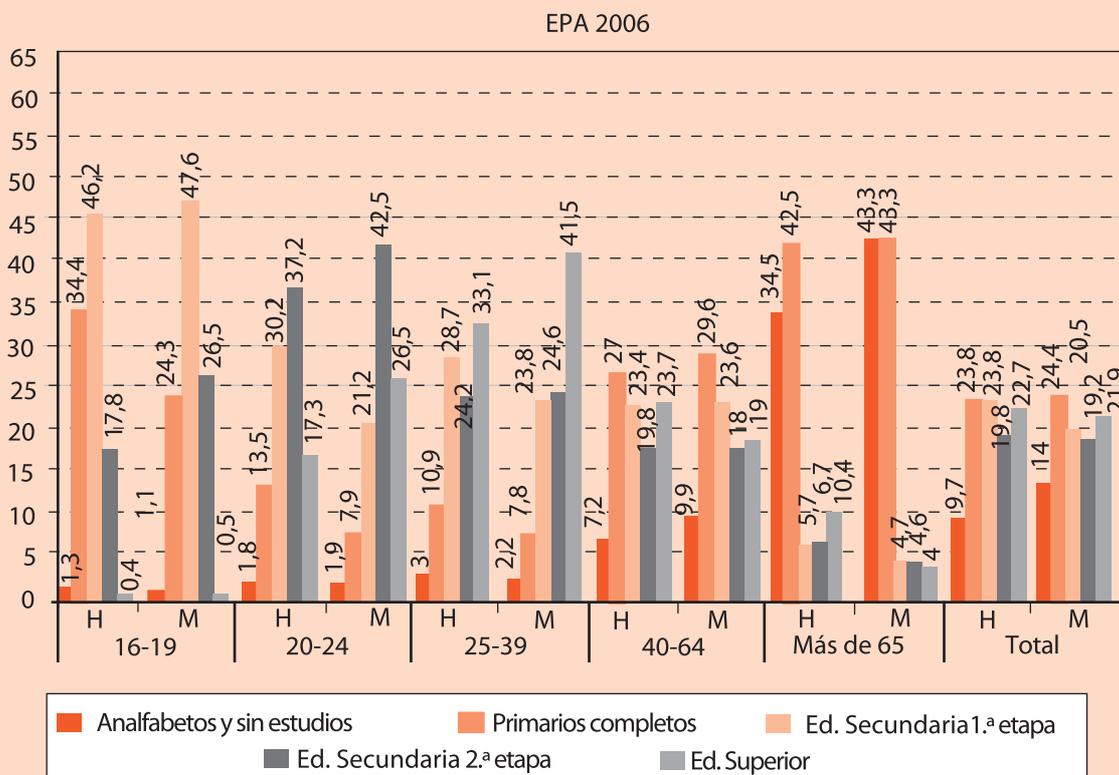
Comencemos por los de más edad, a los que ya hemos hecho referencia. Los niveles educativos entre los mayores de 65 años han mejorado ligeramente respecto a 1990. En 2006 había un 82% (73,5% según la Encuesta FOESSA) de personas con niveles por debajo de los primarios frente al 93% de 1990 y el porcentaje del resto de titulaciones subió a algo más del doble,

GRÁFICO 4.4.1. EPA 1990: Nivel educativo por tramos de edad y sexo de la población mayor de 16 años



Fuente: Elaboración propia a partir de la EPA de 1990.

GRÁFICO 4.4.2. EPA 2006: Nivel educativo por tramos de edad y sexo de la población mayor de 16 años



Fuente: Elaboración propia a partir de la EPA de 2006.

situándose en torno al 5-6% en 2006 (EPA). Además, la carencia de formación (vista desde la perspectiva actual) afecta más a las mujeres que a los hombres, con una diferencia entre ambos de unos 10 puntos porcentuales en las dos encuestas.

En las edades adultas (40-64 años), el incremento de personas con estudios secundarios de primera etapa (titulación básica) o superiores ha sido muy grande. En el 2006 dos tercios de la población se situaba en esos niveles, mientras que en 1990 sólo la mitad los había alcanzado. Las diferencias por género en estas edades todavía se mantienen aunque tienden a decrecer. En 2006 son más las mujeres con niveles de primaria e inferiores que los hombres (39,5% frente a 34,5%, aunque según FOESSA 2008 el porcentaje es similar) y las distancias entre ambos se han reducido tres puntos porcentuales respecto a 1990.

En el grupo de personas entre 25 y 39 años, donde hay una mayor estabilidad desde el punto

de vista formativo porque la mayoría ha dejado de estudiar, es donde los cambios han sido más significativos. En 1990 el 41,4% tenía estudios de primaria o inferiores, porcentaje que se ha reducido al 12% según la EPA del 2006 (10,3% FOESSA 2008). Además, el crecimiento ha sido mayor en los niveles más altos, la secundaria de segunda etapa y los estudios superiores. En 2006 todas estas personas habían estudiado bajo la LGE del 70, mientras que en 1990 la mayor parte lo había hecho bajo el sistema anterior, de lo que se deduce que la primera impulsó la mejora en los niveles educativos de la población, especialmente entre las mujeres, en las que la proporción de tituladas por encima de la secundaria de segunda etapa (66% EPA-06 y 72% FOESSA 2008), y a diferencia de lo que ocurría en 1990, es mayor que entre los hombres de estas edades (57% y 65%, respectivamente).

Y ¿qué ha sucedido con los jóvenes, los que tienen entre 16 y 24 años? Son edades en las que

la mayoría de los individuos deberían seguir estudiando. Precisamente por este motivo, establecer comparaciones respecto a 1990 plantea serios problemas, puesto que en 2006, la mayor parte de estas personas ya han estudiado o están haciéndolo bajo un sistema normativo diferente, la LOGSE, cuya principal novedad respecto a la Ley General del 70, como ya hemos comentado, fue el aumento en la edad obligatoria de escolarización hasta los 16 años. Entre los mayores, los que tienen de 20 a 24 años la proporción de personas con estudios de secundaria de primera etapa o inferiores se mantiene más o menos igual a la del tramo de edad inmediatamente superior y crecen sobre todo los titulados en secundaria de segunda etapa (según las dos fuentes, entre un 15% y un 12% más respecto al grupo de 25 a 39). Hay que tener en cuenta que algo menos de la mitad todavía estuvo escolarizado bajo la LGE-70 —los mayores, que son los que teóricamente han tenido más tiempo para acabar los niveles educativos superiores—, de lo que podemos deducir que los posibles efectos de la LOGSE aún no son muy visibles en este grupo. Respecto a las diferencias por sexo, sigue manteniéndose la tendencia observada en el grupo anterior, incluso crece el número de tituladas por encima de la secundaria de primera etapa, mientras que disminuye el de los hombres (69% y 54,6%, respectivamente, en 2006), lo que hace que se acrecienten las distancias entre ambos (14 puntos). Este hecho también se corrobora si contrastamos con la Encuesta FOESSA 2008. Los resultados muestran que los hombres tienen un porcentaje superior de titulación en esas etapas que el que se obtiene de la EPA (64,5%), pero, al igual que sucedía con ella, sigue siendo inferior al de las mujeres (70,1%).

Respecto a los más jóvenes (16-19 años) poco se puede decir a nivel global porque la mayoría no ha tenido tiempo de alcanzar niveles educativos más allá de la secundaria obligatoria y muchos continúan estudiando. De ellos nos ocuparemos más tarde, cuando veamos el tema del abandono educativo y el fracaso escolar. Lo único que podemos afirmar es que los niveles de analfabetismo y primaria incompleta han continuado descendiendo (entre 1,1% y 1,8% según

miramos EPA-06 o FOESSA 2008) y que sólo con estudios primarios completos había entre un 29% y un 23% según estas mismas fuentes, producto de la extensión en la edad obligatoria de escolarización; muchos jóvenes que antes podrían haber abandonado el sistema con 13 o legalmente con 14 años, incluso con su titulación bajo el brazo, ahora lo hacen teniendo únicamente el nivel de primaria. Esta situación educativa se da en mayor proporción entre los hombres, con una diferencia respecto a las mujeres de unos diez puntos porcentuales en ambas encuestas.

Estas diferencias de género entre los menores de 39 años, con un incremento de la proporción de mujeres con niveles educativos más altos respecto a los varones —al contrario de lo que sucede con las cohortes de más edad—, es difícil de explicar. Quizá la respuesta haya que buscarla en el desigual acceso al mercado laboral, más favorable a los segundos que a las primeras. Es evidente que la posición relativa de la mujer en cuanto a la ocupación ha mejorado progresivamente desde finales de los ochenta, gracias al acceso a trabajos que exigen mayores niveles de cualificación (Salido, 2002), pero la perspectiva de encontrar un empleo teniendo niveles educativos bajos sigue siendo más alta entre los varones —y puede tener un efecto de «incitación» a dejar los estudios, a lo que ayuda una coyuntura económica favorable—, como nos muestra la ETEFIL: del total de varones que abandonaron la secundaria obligatoria sin titulación, el 64,7% tenía un empleo significativo (más de 20 horas) después de cuatro años, mientras que entre las mujeres el porcentaje bajaba hasta el 45%.

Hasta ahora hemos visto las características de la población en cuanto a nivel de estudios terminado, pero aún podemos sacar más información si nos centramos sólo en la Encuesta FOESSA, donde se pregunta por los ingresos aportados por cada miembro del hogar.

En este sentido se puede analizar la relación entre los ingresos percibidos y el nivel educativo alcanzado (Tabla 4.4.2). Si dividimos la muestra entre «pobres» y «no pobres», tomando como referencia el umbral de pobreza de la encuesta <sup>[10]</sup> (los primeros estarían por debajo y los segundos por encima), obtenemos los siguientes datos:

[10] El 60% de la mediana de la renta de los hogares.

Tabla 4.4.2. Nivel de estudios según la edad y el tipo de hogar (% verticales)

TIPO DE HOGAR	NIVEL DE ESTUDIOS	GRUPOS DE EDAD					TOTAL
		16 a 19	20 a 24	25 a 39	40 a 64	Más de 65	
<i>Pobre</i>	Analfabetos y sin estudios	0,9	1,2	2,3	13,6	33,6	12,1
	Primarios completos	15,0	8,2	13,6	24,2	42,8	22,7
	Ed. Secundaria 1.ª etapa	55,1	35,3	28,3	33,6	17,0	30,9
	Ed. Secundaria 2.ª etapa	18,7	42,4	33,1	13,4	2,6	19,7
	Ed. Superior	10,3	12,9	22,7	15,1	3,9	14,6
	Total 100% =	(107)	(85)	(353)	(425)	(229)	(1.199)
<i>No pobre</i>	Analfabetos y sin estudios	2,6	0,9	0,3	7,0	30,1	7,4
	Primarios completos	27,3	9,5	7,1	22,1	34,8	18,0
	Ed. Secundaria 1.ª etapa	43,6	19,5	19,0	29,6	13,8	23,5
	Ed. Secundaria 2.ª etapa	26,0	31,6	27,1	16,2	5,7	20,1
	Ed. Superior	0,4	38,5	46,5	25,1	15,6	31,1
	Total 100% =	(227)	(348)	(1.743)	(1.909)	(718)	(4.945)

Los porcentajes están calculados sobre el 82,7% de la muestra, ya que hay un 17,3% que no contesta a la pregunta sobre los ingresos.

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

El tipo de hogar (pobre/no pobre) está relacionado con la cantidad de formación reglada adquirida por sus componentes, especialmente en los extremos, analfabetismo-sin estudios y educación superior. En los hogares pobres algo más de un tercio de las personas tienen como máximo la primaria, mientras que para el resto el porcentaje se reduce al 25,4%. Y esto es así para todas las edades a partir de los 25 años (en el tramo de 20 a 24 los resultados son muy similares), aunque la distancia es especialmente grande en el grupo de mayores de 65, con una diferencia de 11 puntos porcentuales entre los dos tipos de hogares. Con la educación superior (que incluye la FP de Grado Superior y la FP II) sucede lo contrario: en los hogares no pobres se triplica el porcentaje de personas con este nivel educativo entre los que tienen de 20 a 24 y más de 65 años respecto a los hogares más desfavorecidos y alcanza un 24% y un 10% más en los grupos de 25 a 39 y de 40 a 64, respectivamente.

Estos datos dan una idea, por otro lado suficientemente demostrada por numerosos autores, del enorme efecto que tiene la clase social de origen en el logro educativo (Kingston, 2003, Carabaña, 2004a). Es cierto que se ha producido una mejora educativa global en todos los estratos sociales, lo que no implica que hayan desaparecido las desigualdades relativas. El nú-

mero de titulados por encima de la educación obligatoria ha crecido en las clases bajas, pero todavía están lejos de alcanzar los niveles de las clases más altas. La probabilidad de no obtener el título de enseñanza obligatoria entre los hijos de las clases alta y media es mucho menor que entre los de las clases agraria y obrera (Martínez García, 2007)

Caso aparte son los de menor edad (16 a 19), donde los datos parecen contradecir la tendencia observada en el resto de la población, con los niveles educativos más bajos en los hogares no pobres (29,9% frente a 15,9%). Estos porcentajes hay que tomarlos con cierta cautela debido al escaso número de casos en esta categoría. Además, como ya hemos indicado, es un grupo que todavía está en edad de formarse. Por ambos motivos, cualquier conclusión general que aventurásemos sería poco fiable.

## 5. Abandono educativo de los jóvenes

El nivel educativo alcanzado por la población más joven, como ya hemos comentado, aporta poca información sustantiva debido a que se encuentra en una fase teórica de transitoriedad,

puesto que muchos continúan formándose, ya sea en los niveles obligatorios —los que llevan retraso— o en los postobligatorios. La pregunta lógica que se deriva de ello es cuántos continúan estudiando y cuántos han abandonado el sistema educativo. Es cierto que el no continuar estudios no significa que se abandonen definitivamente los procesos formativos; siempre puede recibirse algún tipo de formación sea cual sea la edad de las personas, de hecho, la legislación actual permite incorporarse tanto al sistema reglado como a otro tipo de cursos no reglados en la edad adulta. Incluso la propia experiencia puede aportar una cualificación reconocida social y laboralmente, aunque no vaya acompañada de una titulación académica oficial, a través de las certificaciones profesionales<sup>[11]</sup>.

Siendo conscientes de estas limitaciones, sí podemos aproximarnos al tema del abandono educativo midiéndolo a través del número de personas de 16 a 24 años que no ha obtenido el graduado en Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y que no cursa ningún tipo de estudios.

Si empezamos por la fuente que proporciona información más genérica, la EPA, en 2006 había un 30,6% de personas entre 16 y 19 años<sup>[12]</sup> y un

12,6% entre 20 y 24 sin el título básico<sup>[13]</sup>. La diferenciación por sexo es, además, claramente notable, siendo el porcentaje menor entre las mujeres (25,3% y 9,8%, respectivamente). Pero no podemos quedarnos ahí. Para conocer realmente cuántos han abandonado la formación, hay que contar con todas aquellas personas que están cursando estudios, ya sean reglados o no, y que, por tanto, continúan dentro del sistema de enseñanza.

Según la EPA-06, un tercio de los jóvenes entre 16 y 19 sin la titulación básica continúa estudiando (algo más las mujeres, el 36%) y sólo lo hace el 6% de los que están en el siguiente tramo de edad (Tabla 4.4.3). Esto nos lleva a concluir que ha habido un 20% de abandono real entre el primer grupo (unas 375.000 personas en términos absolutos) si lo comparamos con la población total de esas edades y un 11,9% en el segundo (unas 337.000). Si desagregamos estos datos por sexo, los hombres tienen mayores tasas de abandono que las mujeres. Entre las más jóvenes han dejado de estudiar el 16% frente al 24% de los hombres, datos que bajan hasta el 9% y 14%, respectivamente, entre los mayores de 20 años.

**Tabla 4.4.3. Personas que no han alcanzado el título en ESO según cursen o no estudios tanto reglados como no reglados**

	EDAD 16 A 19			EDAD 20 A 24		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Población no graduada (miles)	565,8*	338,2	227,6	358,41	222,1	136,3
Población no graduada (% sobre población total)	30,6	35,6	25,3	12,6	15,2	9,8
Población que cursa estudios (miles)	190,6	109,15	81,45	21,0	11,3	9,65
Población que cursa estudios (% sobre pobl. no graduada)	33,7	32,2	35,8	5,9	5	7,0
Población que ha abandonado (% sobre pobl. total)	20,3	24,1	16,3	11,9	14,5	9,1

\* Incluye a los que tienen FP sin título en ESO o Garantía Social. Además, el 14% entre los más jóvenes y el 7,8% entre los mayores han cursado ESO, pero han abandonado antes de graduarse.

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPA. INE.

[11] Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

[12] La edad inicial son los 16 porque es la que marca la ley para poder incorporarse al mercado laboral.

[13] En este porcentaje están incluidas las personas que tienen formación profesional que no precisa de título en secundaria obligatoria y los que han realizado cursos de Garantía Social, que en conjunto suponen aproximadamente el 0,5% en cada grupo de edad.

Aunque son datos sincrónicos y no nos permiten ver las trayectorias seguidas por los individuos, es muy probable que ese 20% de abandono entre los más jóvenes, una vez excluidos los que realizan algún tipo de formación, sea más real que el 30% inicial, puesto que hay un 14% que tiene al menos un curso de la ESO, lo que en principio facilita o bien continuar los estudios reglados —aunque sea en años posteriores con la educación de adultos— o bien incorporarse a la Formación Profesional, a través de la Garantía Social o de cursos para los que no se necesita el graduado oficial. Esta idea podría corroborarse si comparamos la proporción de personas que han abandonado en los dos grupos de edad: los mayores de 20 años tienen un porcentaje sensiblemente inferior (11,9%), siendo bastante más bajo que entre los menores de 19 años, el de aquellos que han abandonado la ESO sin llegar a alcanzar la titulación (7,8%). Aun así, no deja de ser una deducción aventurada porque no podemos estar seguros de si esos porcentajes actuales de los más jóvenes se reducirán con la edad o, por el contrario, tenderán a mantenerse en el tiempo, sobre todo teniendo en cuenta que no todos han estudiado bajo el mismo sistema normativo. De hecho, como veremos en el epígrafe siguiente, los datos de abandono en la secundaria parecen ir más encaminados a apoyar el segundo aspecto, aunque habrá que esperar todavía unos años para poder establecer conclusiones más sólidas.

En la Encuesta FOESSA 2008 los datos obtenidos también van en esta línea. Del total de personas que respondieron a la pregunta sobre la edad a la que abandonaron sus estudios —y teniendo en cuenta que un 13% no contestó—, el 20,6% lo hizo entre los 16 y los 19 años y el 12,5 entre los 20 y los 24.

Aun así, y a la vista de lo que sucede entre los mayores de 20, podemos presuponer que, al menos a corto plazo, seguirá existiendo un grupo de personas —siendo optimistas podemos decir que en torno a un 12% de la población entre 16 y 19 años— que llegará a la veintena con niveles educativos inferiores a la secundaria sin haber cursado ningún tipo de estudios, con el consiguiente peligro de hacer permanente esa situación, puesto que cuanto mayor es el individuo, menos pro-

babilidades tiene de incorporarse a la formación y menos aún si esta es reglada. Además, según los datos de la Encuesta FOESSA 2008, la posibilidad de que sean personas con escasos recursos económicos es más elevada que a la inversa. Se añaden así condicionantes sociales ajenos a la escuela que probablemente dificulten aún más conseguir mayores niveles de formación.

Los datos de la EPA referidos a las personas sin titulación pero matriculadas en algún tipo de curso se ratifican con los de la ETEFIL. Esta encuesta nos permite analizar desde una perspectiva diacrónica la evolución seguida por las personas que en 2001 abandonaron la ESO sin terminarla. Entre ellos hay un tercio que volvió a tener algún contacto con el sistema educativo en los cuatro años siguientes, sobre todo a través de la Educación Secundaria para Personas Adultas (17,8%), los Ciclos Formativos de Grado Medio (15,4%) y, en menor medida, la Garantía Social (8%) aunque muy pocos alcanzaron algún estudio o titulación oficial (26,3%).

La ETEFIL también nos ofrece otros datos interesantes. En primer lugar, no hay diferencias significativas por sexo en cuanto al comportamiento de los que se reincorporan a la formación: lo hacen más o menos en la misma proporción tanto los hombres como las mujeres y también se gradúan en todos los niveles con porcentajes muy similares. Ahora bien, las diferencias de partida son grandes. En términos absolutos, las mujeres dejan menos la secundaria obligatoria sin haberla terminado: por cada mujer que abandona hay dos hombres en la misma situación.

En segundo lugar, hay grandes diferencias territoriales, con CC. AA. donde el porcentaje de reincorporación de este colectivo al sistema educativo está por encima del 26%, como Canarias, Aragón o el País Vasco, y comunidades donde está muy por debajo de la media española (18,6%), como Murcia o Extremadura (10%). Por último, el año siguiente al de abandono de los estudios parece ser clave para tomar la decisión de seguir formándose en algún nivel del sistema educativo, ya que en los tres años siguientes el número de incorporaciones va bajando a la mitad consecutivamente hasta situarse en el 1,8% del último año.

## 6. Sistema educativo y fracaso escolar

### 6.1. Abandono durante la escolarización obligatoria

Hasta ahora hemos visto los niveles educativos de la población mayor de 16 años, pero ¿qué sucede dentro del propio sistema educativo con los alumnos en edades de escolarización obligatoria?

El abandono de los seis a los catorce años es prácticamente inexistente, al menos visto desde la información que aportan las tasas de escolaridad oficiales. Estas, según los datos del MEC para el curso 2005/2006, son del cien por cien en casi todas esas edades<sup>[14]</sup>, aunque es cierto que se observan algunas diferencias —muy

pequeñas— por género, sobre todo a los siete, once y catorce años, coincidiendo con el inicio y fin de la primaria y el primer ciclo de la ESO. Existe un abandono «femenino» que podría ir asociado a determinados grupos pertenecientes a minorías étnicas que, bien por problemas socioeconómicos o por valores culturales propios, no escolarizan a las niñas en esas edades<sup>[15]</sup>, aunque no hay datos estadísticos significativos que lo confirmen.

A los 15 años, sin embargo, sí se producen más abandonos; según el MEC, hay un 2,5% de personas que no están escolarizadas en ningún nivel educativo, lo que supone la mitad respecto a diez años atrás, aunque hay que recordar que en 1995 la escolarización a esta edad no era obligatoria.

Estos son los datos oficiales. Si analizamos los de la Encuesta FOESSA 2008, los resultados distan de acercarse a esas cifras, como muestra la Tabla 4.4.4.

#### [14]

Incluso en las edades anteriores, de tres a cinco años la, escolarización se ha ido incrementando progresivamente desde principios de los noventa, con la implantación gratuita de la Educación Infantil de segundo ciclo (LOGSE) hasta alcanzar el 97,5% en el curso 2005/06. El efecto de esta educación temprana, como han señalado varios autores (Esping-Andersen, 2005), es muy positiva para un desarrollo adecuado en los niveles posteriores, al menos en los primeros años de la primaria.

#### [15]

Por ejemplo, entre los gitanos se ha observado un pequeño porcentaje de retraso en el inicio de la escolarización (MTAS, 2007) y en cuanto a los inmigrantes, podría haber una subescolarización de mujeres africanas y asiáticas en ESO (Actis, 2007).

**Tabla 4..4.4. Menores en edad de escolarización obligatoria según estén o no escolarizados y según sea población pobre o no (% horizontales)**

NIVEL EDUCATIVO*	TOTAL POBLACIÓN MENORES				POBRE				NO POBRE			
	Escolarización				Escolarización				Escolarización			
	Sí	No	NS/NC	Total (N)	Sí	No	NS/NC	Total (N)	Sí	No	NS/NC	Total (N)
Ed. Infantil (0-3)	39,3	0,6	60,2	(354)	40,0	0,0	60,0	(50)	41,9	0,0	58,1	(248)
Ed. Infantil (3-6)	98,2	0,4	1,3	(227)	95,2	0,0	4,8	(42)	100,0	0,0	0,0	(158)
Ed. Primaria (6-12)	99,1	0,9	0,0	(426)	100	0,0	0,0	(70)	100,0	0,0	0,0	(320)
1.º Ciclo ESO (12-14)	99,1	0,9	0,0	(112)	96,7	3,3	0,0	(30)	100,0	0,0	0,0	(69)
3.º ESO (14-15)	98,5	1,5	0,0	(136)	88,2	11,8	0,0	(17)	100,0	0,0	0,0	(112)
4.º ESO (15-16)	94,7	5,3	0,0	(75)	93,3	6,7	0,0	(15)	100,0	0,0	0,0	(47)
<b>Total</b>	<b>82,7</b>	<b>1,1</b>	<b>16,2</b>	<b>(1.330)</b>	<b>83,9</b>	<b>1,8</b>	<b>14,3</b>	<b>(224)</b>	<b>84,9</b>	<b>0,0</b>	<b>15,1</b>	<b>(954)</b>

\* Se han calculado en función de la fecha de nacimiento de los entrevistados, de tal forma que se corresponden con la edad teórica de cada nivel. Esto significa que puede haber casos que figuren en un curso teórico determinado aunque realmente estén en otro (por haber repetido, por ejemplo). Hemos pasado por alto esta cuestión, puesto que lo que nos interesa aquí es la escolarización y no el nivel cursado. En 4.º de la ESO se han incluido los que cumplieron 16 años a lo largo del curso 2006/07 (de enero a junio). Se ha incluido entre paréntesis la edad a la que entran en cada nivel/curso y la que cumplen a lo largo del mismo la mayor parte del alumnado (excluidos los nacidos entre septiembre y diciembre, que alcanzarían la edad de sus compañeros en el curso siguiente).

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

En las edades de educación primaria y del primer ciclo de la ESO hay un 99,1% de escolarizados en cada uno de los niveles, cuando teóricamente debería ser del cien por cien y, nuevamente, donde realmente se aprecian diferencias significativas es en los dos últimos cursos de la ESO, con un 1,5% de desescolarización en las edades teóricas del tercer curso (frente al 0,2% de las estadísticas oficiales) y un 5,3% en el último (2,5% según el MEC).

Debido a la escasez de datos y los altos porcentajes de no respuesta en cuanto a los ingresos entre la población (71,5% para estas variables <sup>[16]</sup>) no podemos determinar si la pobreza incide o no en la escolarización para el nivel de la educación primaria. Pero donde sí aparece esa influencia —aunque con la reserva que los pocos casos conlleva— es a partir de la ESO. En esta etapa educativa no hay ningún menor desescolarizado entre la población que pertenece a hogares no pobres y los pocos casos que se encuentran en esa situación se acumulan en los hogares con menores ingresos, con un 3,3% para las edades del primer ciclo (1.º y 2.º curso), un 11,8% en las de 3.º ESO y un 6,7% en las de 4.º ESO.

[16]

Hay 14 casos totales de menores no escolarizados (11 en edad obligatoria), pero cuando se cruza esta variable con la edad y los ingresos sólo obtenemos cuatro casos, todos ellos en los niveles de la obligatoria.

[17]

Por ejemplo, no es lo mismo abandonar a los 15 habiendo cursado hasta 1.º de la ESO que hacerlo a la misma edad pero en 4.º. En este último caso, es más fácil el reenganche posterior, a través de los programas de diversificación, la garantía social o de la educación de adultos (hablamos del sistema LOGSE; para ver cómo han sido modificadas algunas de estas alternativas véase el anexo).

[18]

La muestra está estimada (sobreestimada de hecho según las notas metodológicas de la encuesta) porque no se conoce la población real. Ni el INE ni el MEC han hecho públicas esas estimaciones, por lo que no sabemos sobre qué base se ha calculado la muestra para este colectivo.

[19]

Existe un 9% de alumnos que abandonaron con 15 años pero una vez acabado el curso. Son los nacidos de julio a diciembre, que no se reincorporaron al curso siguiente en espera de cumplir los 16 en esos meses. Así, se puede decir que realmente abandonaron la escolaridad a la edad legalmente establecida, aunque el 73% ni siquiera hubiera llegado a cursar el último año de la ESO.

Además, nos ha parecido interesante introducir la Educación Infantil en esta parte del análisis, aunque hasta ahora se ha hecho escasa referencia a ella debido a que es una etapa de escolarización voluntaria. Los porcentajes de la Tabla 4.4.4 corroboran las cifras del MEC en cuanto a la escolarización en el primer ciclo (3 a 5/6 años), nivel donde se ha dado un importante incremento de la misma en los últimos años. En cuanto al primer ciclo de Educación Infantil (0 a 3 años), las cifras de la Encuesta FOESSA 2008 aparentemente son algo más altas que las oficiales (39,3% frente a 36,8%), aunque la fiabilidad de estos resultados sea baja, ya que probablemente la mayor parte del 60% de los que no sabemos su situación escolar esté fuera de las aulas.

Uno de los problemas que nos plantea la Encuesta FOESSA 2008, y también las estadísticas administrativas del MEC, es que no tenemos datos sobre los cursos realizados por la población que abandona la escuela antes de acabar la secundaria, ya sea «legal o ilegalmente» <sup>[17]</sup>, es decir, con una edad inferior a los 16 o una vez cumplidos estos. La única fuente que arroja algo de luz sobre este tema es la ETEFIL, que nos permite conocer la relación entre edad y curso de abandono, aunque sólo en la secundaria obligatoria. De los alumnos que dejaron la ESO <sup>[18]</sup> en 2001 hay un 0,5% que lo hizo a los 14 años, la mayor parte en 2.º y 3.º, y un 8,8% que abandonó a los 15, casi todos en uno de los dos últimos cursos. La mayor parte, por tanto, abandonó cuando ya había cumplido o estaba a punto de cumplir <sup>[19]</sup> la edad legalmente establecida para hacerlo.

La LOGSE, por tanto, parece haber tenido poca incidencia en el abandono escolar hasta los 14 años, incluso los 15 si lo comparamos con 1990 (9,5%), aunque en esta edad hay una duda razonable respecto a los datos oficiales. La subida en los niveles de exigencia en cuanto al tiempo de escolarización mínima ha redundado en un nivel de escolarización mayor, especialmente a los 13 y 14 años, edades en las que había mayores tasas de abandono con la LGE-70. Sin embargo, este sistema educativo sí parece haber influido en el descenso de los niveles educativos finales alcanzados. Estar más tiempo escolarizado no significa *per se* que se llegue a mayores cuotas de formación. Recordemos que en la EPA se observaba un

porcentaje relativamente alto de personas entre 16 y 19 años (14,7%) que sólo tenía estudios primarios y en el grupo de edad inmediato (20 a 24) los niveles de primaria y secundaria sin titulación eran ligeramente superiores respecto al grupo generacional anterior.

De todo esto se concluye que, al menos oficialmente, hay alrededor de un 3% de personas que abandonan el sistema educativo sin haber completado la Secundaria Obligatoria antes de cumplir los 16 años, la mayor parte a la edad de 14 y, sobre todo, 15. Se puede decir así que los diferentes mecanismos que implementa la ley para combatir el fracaso escolar, como la repetición, la diversificación curricular o los programas de atención a la diversidad —entre los que se incluyen la lucha contra el absentismo, la atención a inmigrantes y minorías culturales o las adaptaciones curriculares—, si bien puede que no surtan el efecto deseado en términos de eficiencia si relacionamos esta con la obtención de una titulación, como veremos más adelante, al menos contribuyen a mantener a la mayor parte de los niños y jóvenes en las aulas escolares. Naturalmente, esto no implica que la asistencia a la escuela sea regular por parte del alumnado, pero, como ya hemos anticipado, medir el absentismo es complicado.

## 6.2. Abandono tras cursar 4.º de la ESO

Y ¿qué sucede con los que llevan a término su escolarización y no consiguen graduarse? Esto nos lleva a otra cuestión relacionada con el fracaso escolar sobre la que sí hay más información: la falta de titulación básica en los jóvenes que lo gran llegar al final del último curso de la ESO.

El sistema LOGSE dificulta mucho seguir estudiando si no se obtiene este título <sup>[20]</sup>, lo que condiciona enormemente la evolución formativa posterior de estos jóvenes, que ven muy limitadas sus posibilidades de reincorporación a otros niveles de la secundaria postobligatoria.

Las tasas de no graduación se incrementaron tres puntos desde el año 2000 hasta 2005, situándose en el 29,6% en ese año, el punto más alto

desde el inicio de la LOGSE. En el último curso sobre el que hay datos disponibles (2005/2006), esta tasa ha bajado hasta el 27,7%, aunque existen bastantes disparidades en cuanto al sexo —las chicas tienen 14 puntos menos de fracaso que los chicos— y la CC. AA. de pertenencia: hay ocho comunidades que están por encima de la media nacional (La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha, Andalucía, Baleares, Extremadura, Canarias y la Comunidad Valenciana, las cuatro últimas con cifras superiores al 31%).

Estas tasas, en cualquier caso, no responden exactamente a la realidad, puesto que algunos de los alumnos que no se gradúan no abandonan el sistema educativo porque repiten al año siguiente y tienen, así, la oportunidad de alcanzar la titulación básica. Esto está en conexión con otro elemento del fracaso escolar como es el desfase curricular. Aunque luego veremos algunos de los aspectos negativos del mismo, también puede estar jugando un papel beneficioso desde el punto de vista de la obtención del graduado. Desde el año 2002 se han ido incrementando los porcentajes de alumnado repetidor sobre todo en primaria pero también en secundaria. Del 11,6% de alumnado de ESO que acumuló retrasos en la primaria en 2002 se ha pasado al 14,7% en 2006 y del 26,3% que lo hacía en ESO en el año inicial al 28% en 2005. En 2006 este porcentaje ha bajado al 27,6%, pero puede ser un efecto de la repetición en primaria: las tasas de idoneidad bajan en la secundaria porque crece el desfase curricular en la etapa anterior, pero este a su vez genera una menor repetición en esos niveles <sup>[21]</sup>.

[20]

Con la LGE-70 bastaba con el certificado de escolaridad para poder acceder a la formación profesional. Con la LOGSE se exige a los que no tienen el graduado una prueba de madurez (a partir de los 17 años) para poder acceder a la FP de grado medio. Para realizar el bachillerato de adultos hay que tener el graduado.

[21]

En este incremento de la repetición influyó la entrada en vigor del sistema de promoción impuesto por la LOCE, uno de los pocos aspectos de esta ley que se han mantenido hasta la entrada en vigor de la LOE-2007. Tiende a desaparecer la «promoción automática» en primaria bastante extendida sobre todo en algunas comunidades (aunque por ley se podía repetir una vez por ciclo) y respecto a la ESO, legisló a favor de la repetición en cualquier curso frente a las dos veces (una por ciclo) que establecía la LOGSE.

Volviendo a las tasas de graduación, si tenemos en cuenta la repetición en el último curso de la ESO, el porcentaje de no titulados que sale

del sistema educativo y no retorna en el siguiente curso escolar es considerablemente más bajo, como nos indica la siguiente Tabla 4.4.5.

**Tabla 4.4.5. Porcentaje de alumnos de 4.º de la ESO que no sigue estudiando en el curso siguiente**

CC. AA.	Matriculados en 4.º curso 2004/05 (miles)	% que no se gradúa en el curso 2004/05 <sup>1</sup>	% repetidores en 4.º ESO curso 2005/06 <sup>2</sup>	% de los que abandonan el curso siguiente <sup>3</sup> (no tienen el título ni han repetido 4.º)
Total	397.932	22,2	12,1	10,1
Andalucía	80.507	23,6	18,6	5,0
Aragón	9.992	17,3	8,8	8,5
P. de Asturias	8.549	16,1	7,2	8,9
I. Baleares	8.016	22,2	12,0	10,2
Canarias	18.220	21,7	11,5	10,2
Cantabria	4.860	20,5	10,2	10,3
Castilla y León	22.236	19,8	10,9	8,9
Castilla-La Mancha	18.750	21,1	10,3	10,8
Cataluña	59.496	24,2	9,2	15,0
C. Valenciana	40.360	26,5	10,8	15,7
Extremadura	11.851	25,4	13,2	12,2
Galicia	23.386	18,9	9,5	9,4
C. de Madrid	53.216	22,1	12,2	9,9
R. de Murcia	13.152	22,9	11,3	11,6
C. F. de Navarra	5.046	15,0	9,3	5,7
País Vasco	16.593	13,9	7,5	6,4
La Rioja	2.344	16,5	7,7	8,8
Ceuta	696	31,2	10,9	20,3
Melilla	662	19,0	10,0	9,0

<sup>1</sup> Porcentaje sobre el total de matriculados en ese curso escolar.

<sup>2</sup> Porcentaje sobre el total de matriculados en el curso 2004/05.

<sup>3</sup> Se obtiene de restar los repetidores del curso 2005/06 al número de alumnos que no se graduaron en el curso anterior.

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no Universitarias. Cursos 2004/05 y 2005/06. Elaboración propia.

[22]

Es un porcentaje estimado sobre la población de 16 años que al curso siguiente comenzó la Garantía. Como el dato no está desagregado por el curso del que parten, es difícil establecer un número concreto, aunque teniendo en cuenta que la repetición en la práctica y hasta el 2003 fue de, generalmente, un curso en primaria y como máximo dos en secundaria, la mayor parte de las salidas a Garantía se producen en los dos últimos cursos de la secundaria, por lo que puede funcionar como estimación para el caso que nos ocupa.

En el curso 2004/05 hubo un 22% de alumnos que no obtuvieron el graduado, de los que un 12% volvió a cursar 4.º de la ESO. Queda entonces un 10% que abandona y no se reengancha al curso siguiente —en términos absolutos unas 40.000 personas, de las que aproximadamente un cuarto comenzaron Garantía Social, lo que bajaría el porcentaje de abandono al 7,2% [22]—. También en este caso tenemos grandes diferencias según la comunidad autónoma en la que nos situemos, aunque esas variaciones cambian algo respecto a lo comentado antes. La Comunidad

Valenciana y Extremadura siguen teniendo porcentajes de no graduación por encima de la media (15,7% y 12,2%, respectivamente), a las que le siguen Murcia (11,6%) y Castilla-La Mancha (10,8%). Cantabria, Canarias y Baleares están en torno a la media. Andalucía, Navarra y País Vasco tienen los porcentajes más pequeños, entre el 5% y el 6,4%, en el caso de la primera debido al alto número de repetidores sobre el total de matriculados y, por último, Cataluña, con el porcentaje más alto de abandono después de la Comunidad Valenciana, un 15%, precisamente por el efecto contrario.

De esta forma, si relacionamos tasas de idoneidad a los 15 años con abandono al año siguiente sin haber conseguido el graduado, tenemos cuatro perfiles diferentes según la comunidad autónoma donde los alumnos cursen sus estudios

—descartando aquellas que están más cerca de la media nacional en el último aspecto—: en algunas se repite mucho a lo largo de la enseñanza obligatoria, como por ejemplo en la Comunidad Valenciana, Extremadura y Andalucía, con tasas de idoneidad por debajo de la media, que en el 2005/06 se situó en el 57,7%, y que, sin embargo, tienen porcentajes de no graduación altos en el caso de las dos primeras (15,7% y 12,2%) y bajos en el caso de la segunda<sup>[23]</sup> (5%). En otras se repite menos, tienen por tanto tasas de idoneidad por encima de la media, como País Vasco, Navarra y Cataluña, pero mientras que en las dos primeras el porcentaje de no graduados es bajo (6,4% y 5,7%), en la segunda es bastante alto (15%). Para entender mejor estos perfiles hemos diseñado el Cuadro 4.4.1.

**CUADRO 4.4.1. Algunos ejemplos (CC. AA.) según sea la relación entre los porcentajes de idoneidad y los de no graduación al término de 4.º de la ESO. Cursos 2004/05 y 2005/06**

	IDONEIDAD A LOS 15 AÑOS (%)	
	Alto (pocos alumnos repiten curso a lo largo de la ed. obligatoria)	Bajo (muchos alumnos repiten curso a lo largo de la ed. obligatoria)
No graduación al término de la secundaria obligatoria (%)	Alto Cataluña	Bajo C. Valenciana Extremadura
	Bajo País Vasco Navarra	Andalucía*

\* Debido a que tiene los mayores porcentajes de repetición.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de las Enseñanzas no Universitarias. Cursos 2004/05 y 2005/06.

[23]

El caso de Andalucía es el más extremo: tiene porcentajes de repetición muy altos, de ahí que los que abandonen al año siguiente sean relativamente pocos; sin embargo, las tasas de graduación son de las más bajas de España. En esta comunidad, al menos hasta ahora y con los datos disponibles, parece que la repetición no mejora el nivel educativo básico de la población.

### 6.3 Desfase curricular y rendimiento

Hasta ahora hemos hablado de «éxito» en términos de graduación y de cómo, en algunos casos, la repetición de curso puede ser beneficiosa para los alumnos en aras de la obtención de la titulación mínima, pero, evidentemente, el desfase curricular no tiene por qué implicar la consecución de este fin último. El problema que se nos plantea es que con los datos disponibles del MEC no podemos saber cuántos repetidores consiguen finalmente alcanzar los objetivos de la ESO. Lo que sí podemos averiguar es la relación entre repetición y rendimiento, gracias al informe PISA, lo que puede darnos una idea de si esta medida es efectiva o no. Pues bien, se-

gún datos del año 2003 (Lacasa, 2007), los repetidores tienen puntuaciones medias tanto en matemáticas como en lectura inferiores a los no repetidores (unos 90 puntos de diferencia en la primera y 95 en la segunda) y esto es así en las cuatro comunidades analizadas entonces (Andalucía, Castilla-León, Cataluña y País Vasco). Sin embargo las distancias entre las CC. AA., tal y como antes hemos expresado, siguen manteniéndose para ambos colectivos. Mientras que Castilla-León y el País Vasco tienen puntuaciones en ambas materias superiores a la media española, Andalucía y Cataluña las tienen inferiores (esta última incluso más bajas que la primera en lectura), de tal forma que un repetidor castellano-leonés está más cerca de la media española (40 puntos) que un catalán en la misma circunstancia (68 puntos). Véase Tabla 4.4.6.

Tabla 4.4.6. La repetición en España según los datos de PISA 2003. Diferencias de rendimiento entre repetidores y no repetidores

	REPETIDORES (%)	PUNTUACIÓN MEDIA EN MATEMÁTICAS				PUNTUACIÓN MEDIA EN LECTURA			
		Total	No repetidores (A)	Repetidores (B)	A-B Diferencia rep./ no rep.	Total	No repetidores (A)	Repetidores (B)	A-B Diferencia rep./no rep.
España	29	486	512	420	92	482	509	415	94
Castilla y León	37	504	537	446	92	500	536	437	100
Cataluña	9	495	503	418	85	484	493	397	96
País Vasco	24	503	525	431	95	499	523	422	100
Andalucía	35	472	503	415	88	503	471	411	92

Fuente: J. M. Lacasa. PISA 2003. Magisnet, 3 de mayo de 2007.

Esta disimilitud en los efectos que tienen prácticas educativas similares hace muy difícil establecer una relación entre estas y el logro educativo, más aún si hablamos de la aplicación de políticas educativas, ya que, siendo bastante diferentes —como es el caso de la andaluza y la catalana, por ejemplo— pueden llegar a resultados semejantes. Aun así, habría que detenerse más en el estudio de los efectos que tienen estas políticas para tratar de dilucidar qué factores están detrás del éxito de algunas comunidades.

## 7. Conclusiones

La exclusión y vulnerabilidad educativas se definen por las carencias en este terreno que

colocan a las personas en desventaja dentro del sistema social vigente, bien en el terreno laboral, por un acceso deficiente al mismo, o en la vida cotidiana, por la indefensión que genera la falta de formación ante determinadas situaciones. Ambos aspectos están relacionados con lo que se aleja de lo «normalizado» o de los estándares educativos socialmente establecidos, que vienen determinados por la adquisición de una enseñanza mínima cuya duración ha ido variando con el tiempo desde los 9 años (1857) hasta los 16 de hoy en día. Por tanto, hablar de exclusión educativa significa referirse por un lado al analfabetismo y la carencia de estudios si hablamos de la población en general, y por otro al abandono y las dificultades de acceso y mantenimiento en el sistema educativo reglado si nos referimos a los menores y jóvenes.

Respecto a los niveles educativos de la población española, hay varios elementos a resaltar:

- Desde 1990 se ha ido incrementando el nivel formativo de la población española, aunque aún se sitúa bastante lejos de la media de la UE.

- La edad y el género son importantes a la hora de explicar las diferencias educativas: entre la población por encima de 44-45 años en 2006 (Ley Moyano, Ley de Instrucción Primaria) es donde se dan los mayores porcentajes de personas en los niveles inferiores a la secundaria obligatoria, especialmente entre las mujeres. El mayor nivel educativo se da en las generaciones de la Ley General de Educación del 70 (25 a 43 años); algo más del 60% tiene titulaciones de secundaria de segunda etapa (Bachillerato y equivalentes) o superiores y, en este caso, al contrario de lo que sucede con sus mayores, son las mujeres las que obtienen mejores logros académicos.

- Las generaciones LOGSE (16 a 22 años) aún están en edad de estudiar, por lo que resulta complicado avanzar posibles resultados respecto a los niveles académicos alcanzados. Entre los más jóvenes (16-19) hay un 20% que en 2006 no tiene la titulación mínima y no está siguiendo ningún tipo de estudios, porcentaje que desciende al 11,9% en el tramo de edad siguiente (20 a 24). Estos datos son orientativos, puesto que las posibilidades de formación son mayores cuanto más joven es la persona. Aproximadamente un tercio de los que acaban la secundaria obligatoria sin éxito retoma los estudios en los cuatro años siguientes. Además, las diferencias de género son muy acusadas: por cada mujer que abandona sin haber finalizado la ESO hay dos hombres en la misma situación. Lo que parece evidente es que, al menos a corto plazo, seguirá existiendo un grupo de personas (con un peso mayor de aquellas con menos recursos económicos) que llegará a la veintena con niveles educativos inferiores a la secundaria, con el consiguiente peligro de hacer permanente esa situación.

En cuanto al fracaso escolar, el análisis se ha centrado en una triple perspectiva: el abandono de los estudios tanto de los que no han cumpli-

do los 16 años como de los que han salido del sistema educativo con la secundaria obligatoria cursada pero sin obtener la titulación y el desfase curricular. Esto nos permite conocer cuál ha sido la incidencia de la LOGSE en el alumnado.

El abandono antes de cumplir la edad oficialmente establecida para hacerlo es relativamente bajo (3% aproximadamente) y la mayor parte de las salidas se producen a los 14 y, sobre todo, los 15 años. La subida en los niveles de exigencia en cuanto al tiempo de escolarización mínima ha redundado en un nivel de escolarización global mayor. En consecuencia, la LOGSE ha tenido poca incidencia en el abandono escolar, al menos oficialmente, puesto que no tenemos datos globales sobre absentismo; sin embargo, sí parece haber influido en el descenso de los niveles educativos finales alcanzados. Estar más tiempo escolarizado no significa *per se* que se llegue a mayores cuotas de formación. De hecho, parece que los diferentes mecanismos que implementa la ley para combatir el fracaso escolar han contribuido a mantener a la mayor parte de los niños y jóvenes en las aulas escolares, aunque no parecen surtir el efecto deseado en términos de eficacia, si relacionamos esta con la obtención de una titulación.

Y esto es así porque hay aproximadamente un 10% de alumnos matriculados en el último curso de la ESO que no consiguen la titulación y no se reincorporan al sistema educativo al año siguiente, si bien es cierto que las diferencias geográficas son muy acusadas, con comunidades por debajo de esa media (País Vasco, Navarra...) y por encima (C. Valenciana, Cataluña...).

En este sentido, la repetición de curso (desfase curricular) parece estar teniendo efectos positivos en algunas comunidades a la hora de lograr que los alumnos con más dificultades alcancen los objetivos de la ESO. Aun así, en términos generales, hay una relación negativa entre la repetición y el rendimiento, como ha demostrado el Informe PISA.

Las diferencias territoriales en algunas de las prácticas educativas dificultan establecer una relación entre estas y el logro educativo, más aún si hablamos de la aplicación de políticas educativas, ya que, siendo bastante diferentes, pueden llegar a resultados similares y a la inversa.

## 8. Bibliografía

- ACTIS, W. (COLECTIVO IOE) (2007): *Presencia y evolución del alumnado extranjero en España*. Curso: La escolarización de los inmigrantes. San Lorenzo de El Escorial. Agosto.
- BARCA LOZANO, A., y PERALBO UZQUIANO (2003): «El fracaso escolar ¿cómo argumento?». *Revista galego-portuguesa de psicoloxía e educación: revista de estudos e investigación en psicología y educación*, vol. 9, 167-182.
- CABRERA SÁNCHEZ, J. M. (2007): *La evolución de la financiación pública educativa en las comunidades autónomas españolas 2000-2004*. XVI Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación.
- CALERO, J. (2006): *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español*. CIDE.
- CASAL, J.; GARCÍA, M., y PLANAS, J. (1998): *Escolarización plena y «estegación»*. Cuadernos de Pedagogía, n.º 268. Abril 1998.
- CARABAÑA, J. (2004a): «Educación y movilidad social», en VICENÇ NAVARRO: *El Estado del Bienestar en España*. Madrid: Tecnos.
- (2004b): *De una escuela de mínimos a una de óptimos. La exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica*. Fundación Alternativas.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2005): «Children in the Welfare State. A Social Investment Approach». *DemoSoc Working Paper*, 2005-10.
- FSGG (2002): *Evaluación de la normalización educativa del alumnado gitano en Educación Primaria*. Colección Cuadernos Técnicos.
- INE: Cifras de población y Censos demográficos. En [www.ine.es](http://www.ine.es).
- KINGSTON, P., et al. (2003): «Why education matters». *Sociology of Education*, vol. 76, n.º 1.
- LACASA, J. M. (2007): *Cataluña o Castilla y León, ¿de qué comunidad copiar?* Magisnet. [www.magisnet.com](http://www.magisnet.com)
- LAPARRA NAVARRO, M. (coord.) (2007): *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la población gitana. Una primera aproximación*. MTAS.
- MARTÍNEZ GARCÍA, J. S. (2007): «Fracaso escolar, clase social y política educativa». *El viejo Topo*, n.º 238. Noviembre. Barcelona.
- MEC: *Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias*, varios años. En [www.mepsyd.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=31&area=estadisticas](http://www.mepsyd.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=31&area=estadisticas).
- *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e Indicadores*, varios cursos. En [www.mepsyd.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=3131&area=estadisticas](http://www.mepsyd.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=3131&area=estadisticas).
- *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación*, varios años. En [www.mepsyd.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=3132&area=estadisticas](http://www.mepsyd.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=3132&area=estadisticas).
- PALLARÉS MOLINS, E. (1989): *El Fracaso escolar*. Bilbao: Mensajero.
- SALIDO, O. (2002): *Las oportunidades de las mujeres en una estructura social cambiante*. Documento de trabajo, n.º 5. Unidad de políticas comparadas (CSIC).

Principales diferencias entre las últimas* leyes educativas. Cuadro comparativo		
LGE (1970)	LOGSE (1990)	LOE (2006)
<b>EL SISTEMA EDUCATIVO</b>		
<b>EDAD QUE COMPRENDE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA</b>		
De 6 a 14 años	De los 6 a los 16 años	De los 6 a los 16 años
<b>EDAD MÁXIMA DE PERMANENCIA</b>		
	Hasta los 18 años, sin restricciones	Hasta los 18 años, sin restricciones
<b>ESTRUCTURA</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación Maternal</li> <li>• Educación Preescolar</li> <li>• Educación General Básica:               <ul style="list-style-type: none"> <li>— Primera Etapa: Ciclo Inicial y Medio</li> <li>— Segunda Etapa: Ciclo Superior</li> </ul> </li> <li>• Formación Profesional:               <ul style="list-style-type: none"> <li>— FP de Primer Grado</li> <li>— FP de Segundo Grado</li> </ul> </li> <li>• Bachillerato Unificado y Polivalente (BUP)</li> <li>• Curso de Orientación Universitaria (COU)</li> <li>• Educación Superior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Enseñanzas de régimen general:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación Infantil</li> <li>• Educación Primaria</li> <li>• Educación Secundaria:                   <ul style="list-style-type: none"> <li>— ESO</li> <li>— FP Grado Medio</li> <li>— Bachillerato</li> </ul> </li> <li>• FP Grado Superior</li> <li>• Educación universitaria</li> </ul> </li> <li>b) Enseñanzas de régimen especial:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enseñanzas Artísticas</li> <li>• Enseñanzas Idiomas</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Enseñanzas de régimen general:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación Infantil:                   <ul style="list-style-type: none"> <li>— Primer Ciclo</li> <li>— Segundo Ciclo</li> </ul> </li> <li>• Educación Primaria</li> <li>• Educación Secundaria:                   <ul style="list-style-type: none"> <li>— ESO</li> <li>— C. Formativos Grado Medio</li> <li>— Bachillerato</li> </ul> </li> <li>• C. Formativos Grado Superior</li> <li>• Enseñanza universitaria</li> </ul> </li> <li>b) Enseñanzas de régimen especial:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enseñanzas Artísticas</li> <li>• Enseñanzas Idiomas</li> <li>• Enseñanzas deportivas</li> </ul> </li> </ul>
<b>TITULACIÓN</b>		
Graduado Escolar	Graduado en Educación Secundaria	Graduado en Educación Secundaria

Principales diferencias entre las últimas\* leyes educativas. Cuadro comparativo (Continuación)

LGE (1970)	LOGSE (1990)	LOE (2006)
<b>COMPETENCIAS EDUCATIVAS</b>		
<b>ASPECTOS COMUNES PARA TODO EL ESTADO</b>		
Las CC. AA. no tenían competencias educativas.	Los aspectos comunes (mínimos o básicos) no superarán el 55% en CC. AA. con una segunda lengua oficial, ni el 65% en las que sólo tengan el castellano.	Los aspectos básicos del currículo no requerirán más del 55% de los horarios escolares en CC. AA. que tengan lengua cooficial y el 65% en caso de no tenerla. En caso de FP debe tenerse en cuenta el Sistema Nacional de Cualificaciones.
<b>PAPEL DE LAS CC. AA. Y CENTROS</b>		
	Los contenidos mínimos eran (salvo Bachillerato) de etapa y las CC. AA. completaban el currículo dejando a los centros la distribución por ciclos y cursos de objetivos, contenidos y criterios de evaluación (RR. DD. de mínimos).	Las administraciones educativas establecerán el currículo, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas, siendo completado y desarrollado por los centros docentes.
<b>RECURSOS ECONÓMICOS</b>		
El Estado aporta, con carácter preferente, los medios económicos para la progresiva y total ejecución de la ley, dando preferencia a la EGB y la FP de primer grado.	Un billón de pesetas para su implantación a lo largo de los años. La ley incluía una memoria económica plurianual.	7.033 millones de euros hasta 2010. Se establece un plan Estado-CC. AA. con incremento del gasto educativo y su equiparación con la UE.

Principales diferencias entre las últimas\* leyes educativas. Cuadro comparativo (Continuación)

LGE (1970)	LOGSE (1990)	LOE (2006)
---------------	-----------------	---------------

ALTERNATIVAS PARA LOS QUE NO ALCANCEN LOS OBJETIVOS DE LA ESO

REPETICIÓN DE CURSO

El profesorado es el que valora si un alumno puede promocionar o no. En la práctica se repite curso con tres o más materias suspensas. Se habla específicamente de «enseñanzas complementarias de recuperación» para los que pasen de curso con una evaluación negativa.

Se deja en manos del profesorado. Sólo se puede repetir una vez en primaria y dos veces en secundaria (al finalizar el 1.º ciclo y una vez en 3.º o 4.º).

Sólo se puede repetir una vez en primaria y con un plan específico de refuerzo de las competencias básicas. En la ESO se puede repetir cada curso con tres o más materias suspensas. Los profesores pueden decidir si se pasa con tres (excepcionalmente).

FORMACIÓN ALTERNATIVA

Los alumnos que terminan sin haber alcanzado la titulación reciben un certificado de escolaridad, que permite el acceso a la Formación Profesional de primer grado.

Hay programas de diversificación curricular para mayores de 16 años (3.º y 4.º curso). Los alumnos que no alcancen los objetivos de etapa pueden pasar a Garantía Social (mayores de 16 años) y de estos a los CFGM.

Pueden acceder a los programas de diversificación los alumnos que, habiendo repetido una vez en secundaria, hayan cursado 2.º y no estén en condiciones de promocionar a 3.º. Los alumnos que no alcancen los objetivos de etapa pueden pasar a los programas de Cualificación Profesional Inicial (mayores de 16 y excepcionalmente 15).

\* Se ha descartado la LOCE por su escaso periodo de vigencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de los siguientes documentos: LGE-70, LOE-06, Tabla comparativa LOGSE, LODE, LOPEG, LOCE (FETE-UGT de Castilla y León).



4

5

Políticas y bienes sociales

**Acceso, estructura  
y uso del Sistema  
Nacional de Salud:  
efectos sobre las  
desigualdades en  
salud y la exclusión  
social**

Autores

DANIEL GUINEA

FRANCISCO JAVIER MORENO FUENTES

# 4

## Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

### 5

#### Acceso, estructura y uso del Sistema Nacional de Salud: efectos sobre las desigualdades en salud y la exclusión social

1. Introducción
2. Universalización y limitaciones en el acceso a las prestaciones del Sistema Nacional de Salud
3. Usos diferenciales y equidad en el SNS
4. Desigualdades en salud
5. Política sanitaria y lucha contra la exclusión social
6. Conclusiones
7. Bibliografía

## 1. Introducción

El estudio de los procesos que transforman la vulnerabilidad en exclusión social debe ser contextualizado en un marco socioeconómico extremadamente dinámico como el que caracteriza a las sociedades contemporáneas, marcadas por la acelerada transformación de los sistemas económicos como consecuencia del proceso de «globalización» (cambio tecnológico, redefinición de roles en la división internacional del trabajo, transformaciones de las estructuras productivas y en particular de las relaciones laborales, etc.), así como por un rápido cambio social (particularmente visible en la evolución de las pautas de estructuración familiar, los flujos migratorios y la transformación de los perfiles demográficos de la población, etc.). Estas transformaciones están contribuyendo a exacerbar las desigualdades tanto a nivel global como en el seno de cada sociedad, provocando una creciente segmentación social y territorial, así como una complejización de las demandas planteadas a los sistemas de protección social. Así, las nuevas formas de exclusión y discriminación laboral y social, el envejecimiento de la población, la creciente magnitud de la minorías étnicas o los cambios en los modelos familiares y de convivencia (creciente presencia de hogares unipersonales y familias monoparentales, etc.), todo ello en un contexto de reestructuración de los sistemas de bienestar, plantean retos de especial magnitud a dichos sistemas de protección social (necesidad de garantizar el acceso, luchar contra las desigualdades, desarrollar políticas que promuevan la equidad, etc.).

De entre el amplio conjunto de factores que generan vulnerabilidad social y que podemos localizar en el origen de las principales trayectorias vitales de exclusión, la dimensión de la salud constituirá el objeto de atención del presente apartado. La vulnerabilidad social y el desfavorecimiento se manifiestan de manera clara y acumulativa en el ámbito de la salud, generalmente a través de procesos e itinerarios relativamente complejos y bidireccionales (los problemas de salud se encuentran en ocasiones en el origen de los procesos de exclusión, al tiempo que la exclusión social impacta negativamente sobre

el estado de salud de las personas). Pese a que dichos procesos superan con mucho el rango de actuación de la política sanitaria (implicando quizá incluso más directamente a otros ámbitos de política pública, como la educación, la vivienda, las relaciones laborales o el mantenimiento de rentas), esta área de políticas constituye un aspecto ineludible en cualquier consideración sobre el impacto de la intervención pública en la lucha contra el desfavorecimiento y la exclusión social, y en él centraremos por tanto también nuestra atención en este apartado.

Adaptándonos a los enfoques epistemológicos y metodológicos planteados en la literatura sobre salud y sanidad, en el presente apartado haremos referencia a estudios centrados fundamentalmente en el análisis de desigualdades, los obstáculos y dificultades encontrados por los individuos a la hora de acceder a las prestaciones del sistema sanitario público, así como al impacto y los efectos de las políticas sobre diferentes colectivos susceptibles de sufrir exclusión social.

## 2. Universalización y limitaciones en el acceso a las prestaciones del Sistema Nacional de Salud

El proceso de extensión de la cobertura sanitaria en España ha estado caracterizado por el incrementalismo, lo cual ha condicionado tanto el grado de universalización en la cobertura del Sistema Nacional de Salud (SNS) como la naturaleza de los obstáculos actualmente existentes a la hora de ejercer de facto dicho acceso. Así, el procedimiento por el cual se procedió a expandir la cobertura del sistema tras la aprobación de la Ley General de Sanidad (LGS) de 1986 (marco normativo en el que se define al SNS como un sistema de carácter universalista encargado de proporcionar atención sanitaria a la población española) no estuvo basado en la eliminación de la intervención de la Seguridad Social (SS)

en el proceso de control de elegibilidad y en la introducción de un mecanismo de extensión del derecho de acceso al SNS basado en la comprobación de la residencia (tal y como hubiese sido de esperar de un sistema inspirado en el National Health Service (NHS) británico y llamado a ser financiado íntegramente con cargo a los presupuestos generales del Estado —como así ha sido desde 1999—, sino en la acumulación gradual de esquemas especialmente diseñados para incorporar al SNS a los diversos segmentos de población excluidos de los esquemas de aseguramiento sanitario de la SS (Freire, 2007; Beltrán Aguirre, 2002). Esa lógica incremental en la extensión del rango de cobertura del SNS, explícita en el propio preámbulo de la LGS, fue consecuencia fundamentalmente del temor de las autoridades sanitarias a un rápido incremento del gasto sanitario. La carencia de voluntad política para alcanzar una rápida universalización del acceso al SNS se hizo visible tanto en el retraso en aprobar la normativa que incorporaba a dicho sistema a las personas sin recursos, que hasta ese momento habían recibido atención sanitaria de la beneficencia (Real Decreto 1088/89), como en la introducción de obstáculos procedimentales a la puesta en práctica de esa medida (la aplicación del popularmente llamado «decreto de universalización» fue condicionada a la firma de acuerdos bilaterales con los gobiernos locales, que hasta entonces eran responsables de financiar la ayuda médica a la población sin recursos, retrasando con ello considerablemente su aplicación al conjunto del país) (Rico, 1998).

El último hito en la expansión de la cobertura del SNS fue la extensión del derecho de acceso a las prestaciones de dicho sistema a los inmigrantes indocumentados. Mientras que los inmigrantes con permiso de trabajo o residencia podían acceder a las prestaciones del SNS en igualdad de condiciones que los ciudadanos españoles, los inmigrantes indocumentados disponían de un acceso circunscrito a los servicios de urgencias, así como al tratamiento de enfermedades infectocontagiosas (además de la atención a los menores y a las mujeres embarazadas), y debían dirigirse a circuitos informales paralelos integrados por ONG, servicios sanitarios de

beneficencia (dependientes de las comunidades autónomas y ayuntamientos) y profesionales de los distintos niveles de atención del SNS (a título individual y voluntario) para la atención primaria, especialistas, o el tratamiento de enfermedades crónicas (Moreno Fuentes, 2004). Esta cobertura parcial y segmentada adolecía de una grave carencia de medios, provocaba solapamientos en la provisión de servicios sanitarios y dejaba huecos importantes en la atención a estos colectivos, haciendo depender en última instancia el acceso a la atención sanitaria de estas personas de la buena voluntad de los profesionales sanitarios. Las organizaciones del tercer sector sociosanitario, así como aquellas que trabajan en defensa de los intereses de los inmigrantes, consiguieron introducir la cuestión de la igualdad de acceso de estos colectivos al SNS en la agenda política sanitaria a principios de 2000. La extensión de la cobertura sanitaria a los inmigrantes indocumentados recogida en la Ley 4/2000 fue objeto de una acalorada discusión política, fundamentalmente en el seno del partido conservador en el gobierno, pero tras ser finalmente aprobada supuso una considerable reducción de los problemas de acceso al sistema sanitario público para los inmigrantes en situación administrativa precaria.

En esa ley el mecanismo de acceso a la tarjeta sanitaria del SNS, y por tanto a las prestaciones del sistema, quedó establecido a través de un criterio de residencia (empadronamiento en un municipio español) complementado con el criterio de control de rentas establecido por el R. D. 1088/89. De acuerdo con este estado de cosas, cuando una persona quiere obtener su tarjeta sanitaria individual debe dirigirse al centro de atención primaria (CAP) de su zona de residencia, donde (generalmente) se le solicitará un certificado de empadronamiento, así como una prueba de afiliación a la SS o, en su defecto, un certificado de carencia de rentas expedido por la Agencia Tributaria. Los intersticios interinstitucionales que definen este procedimiento generan un amplio margen para la discrecionalidad burocrática (a nivel de los ayuntamientos en relación con el empadronamiento, de las oficinas de la SS en relación con la emisión de sus tarjetas o certificados de afi-

liación, de las delegaciones de hacienda para la emisión de certificados de carencia de rentas y, fundamentalmente, de los propios CAP, donde la interpretación y aplicación del protocolo para la expedición de la tarjeta sanitaria individual puede cambiar radicalmente de un funcionario a otro), así como para la dispersión en las prácticas en relación con la expedición de la tarjeta sanitaria individual (particularmente entre los distintos Servicios Regionales de Salud [SRS] integrantes del SNS). En buen número de ocasiones dicha discrecionalidad se traduce en problemas que dificultan, e incluso impiden, la materialización efectiva del derecho de acceso a la tarjeta sanitaria y con ella a las prestaciones del SNS.

Uno de los colectivos afectados por el carácter «parcheado» de los criterios que garantizan el derecho de acceso a un SNS de naturaleza supuestamente universal es el compuesto por las personas con recursos económicos que no cotizan a la SS (ya sea como asalariados o como trabajadores autónomos). Se asume que este colectivo posee los recursos económicos para suscribir un seguro médico privado o pagar de su propio bolsillo los tratamientos médicos que precise (se piensa generalmente en personas que viven de rentas), planteamiento que no resuelve la incoherencia y, de hecho, la injusticia de excluir a determinadas personas de un sistema sanitario público que se define como universalista y que es financiado con los impuestos de todos los contribuyentes, incluyendo a ellos mismos. Además de este grupo (obviamente distinto al de los colectivos que nos ocupan en el presente Informe), existe un segundo colectivo que, sin encontrarse en situación de desfavorecimiento (pueden pertenecer a las clases medias u obreras) puede colarse por los intersticios del sistema, fundamentalmente a raíz de cambios de lugar de residencia o situación profesional, quedando atrapados en situaciones de bloqueo burocrático que les impidan acceder a la tarjeta sanitaria individual. Finalmente, la tercera categoría de personas excluidas de la cobertura del SNS serían personas en situación de desfavorecimiento que por sus propias circunstancias de exclusión social no han conseguido regularizar su situación administrativa en relación con el

SNS (por carecer de domicilio fijo o no poder demostrar su residencia, lo cual imposibilita el empadronamiento y por tanto la obtención de la tarjeta sanitaria, etc.). Este tercer grupo, en el que podríamos incluir a determinados inmigrantes en situación administrativa precaria, personas residentes en infraviviendas o directamente sin domicilio fijo, constituye sin duda un grupo con alto riesgo de exclusión social para el cual la cobertura sanitaria del SNS se vería seriamente amenazada por el incompleto proceso de universalización del sistema sanitario público español.

En 1982 el rango de cobertura del sistema sanitario de la SS era del 85,5% de la población española, con una presencia importante de grupos desfavorecidos entre las colectivos excluidos de ese sistema de aseguramiento. Tras la aprobación de la LGS y del R. D. 1088/89, la cobertura del SNS se amplió considerablemente hasta incluir aproximadamente al 97% de la población a principios de los noventa. De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Salud (ENS) de 2006, un 98,3% de la población española declara estar cubierto por el sistema sanitario público, quedando por tanto aproximadamente un 1,7% de la población supuestamente excluida del SNS.

Los datos generados por la Encuesta FOESSA 2008 nos proporcionan una imagen complementaria y en términos generales concordante con los datos de la ENS 2006. De acuerdo con esta encuesta, el 97% de la población «no pobre» (situada por encima del umbral del 60% de la mediana en la distribución de renta) declara tener acceso al SNS. Ese 3% de excluidos entre la población «no pobre» se situaría relativamente próximo al 1,7% de la población excluida del SNS de acuerdo con la ENS. El dato que apunta, sin embargo, a una sobrerrepresentación de la población desfavorecida entre la población excluida del SNS es el porcentaje de personas en situación de pobreza (en este caso situada por debajo de dicho umbral del 60% la mediana en la distribución de renta) que declara no estar cubierta por el sistema sanitario público, situado en el 5,2%. Salvedad hecha de los problemas que pudieran derivarse de la naturaleza de los datos generados por esta encuesta (interpretación de la no respuesta, intervalos de

confianza de dichas estimaciones, errores muestrales, etc.), la diferencia entre ambos grupos resulta considerable y apunta fundamentalmente a la existencia de un importante colectivo de personas en situación de desfavorecimiento que afirma carecer de cobertura sanitaria por el sistema sanitario público.

El hecho de que el acceso a la cobertura del SNS continúe sin ser explícitamente reconocido como un derecho vinculado a la ciudadanía o la residencia constituye una de las contradicciones básicas del sistema sanitario público español contemporáneo, perpetuando las prácticas administrativas y de control de elegibilidad que obstaculizan el acceso efectivo al sistema sanitario público a los colectivos más precarizados, y reforzando de este modo las desigualdades en salud que afectan a estos grupos (Sevilla, 2006). La distinción, aún hoy existente, entre los beneficiarios del SNS procedentes de alguno de los regímenes de la SS y los que acceden al sistema sanitario público a través de los esquemas asistenciales desvinculados del mercado de trabajo (fundamentalmente personas sin recursos anteriormente atendidos por la beneficencia) introduce obstáculos a la plena universalización del acceso a las prestaciones del SNS. Además de estar sujetos a procedimientos administrativos claramente diferenciados, estos últimos no poseen el derecho a la prestación farmacéutica, por lo que han de asumir personalmente el importe íntegro del coste de los medicamentos, o bien recurrir a los programas asistenciales de los servicios sociales municipales para que estos los costeen (prestación no disponible de modo general).

### 3. Usos diferenciales y equidad en el SNS

Más allá del derecho de acceso y de los obstáculos que aparecen formal e informalmente al ejercicio del mismo, merece la pena detenerse brevemente en las diferencias de uso del SNS y las implicaciones de estas sobre la población en riesgo de exclusión social. Recientemente ha comenzado a plantearse que la universalización de la atención sanitaria no garantiza la adecuada accesibilidad a los servicios sanitarios para to-

dos los grupos sociales, ya que la mera elegibilidad no significa que exista un nivel común en cuanto a las prestaciones y calidad del sistema sanitario público, ni una utilización estandarizada de dichos servicios por parte de los distintos grupos de la población (Navarro y Benach, 1996).

La existencia de importantes desigualdades en la utilización de los servicios sanitarios ha sido puesta de relieve por una serie de estudios sobre el tema. Ya sea por la existencia de copagos derivados de la exclusión de determinados servicios del catálogo de prestaciones del SNS (como es el caso de los complementos oftalmológicos o de la atención odontológica), ya por un acceso diferenciado a la atención sanitaria en función del nivel educativo/cultural de los potenciales pacientes (menor acceso a los servicios preventivos, mayor tiempo de espera para acceder a atención especializada y mayor recurso a las urgencias), la utilización de los servicios sanitarios muestra evidentes diferencias en función de la clase social de los pacientes (Lostao, en Regidor, *et al.*, 2002; Palanca, 2002). Así, un estudio muestra que las mujeres con mayor nivel de estudios realizan 2,5 veces más visitas al ginecólogo que aquellas con niveles de estudios inferiores. De igual modo, mientras que el 20% de las personas de clases acomodadas habían visitado al dentista en el año previo a ser entrevistado, tan sólo un 13% de las personas pertenecientes a las clases sociales más desfavorecidas declararon haber acudido a un odontólogo (citado por Benach *et al.*, en Navarro, 2004).

Este tipo de diferencias van más allá de la mera voluntad individual de los pacientes para acudir a los centros sanitarios, y apuntan a la existencia de diferentes oportunidades de acceso a la atención sanitaria en función del nivel de renta o educativo. Así, estudios basados en la ENS de 1993 muestran claramente cómo la media de tiempo de espera para ingreso hospitalario varía desde los 18,8 días para las personas con educación superior a los 83,5 días para las personas con un nivel educativo más bajo (Benach y Urbanos, en SES-PAS, 2000; Urbanos, 2007).

La ENS de 2006 nos proporciona algunos datos reveladores en relación con las diferencias de uso de las prestaciones del SNS (Tabla 4.5.1).

**Tabla 4.5.1. Utilización de servicios sanitarios por clase social**

Categorías profesionales *	Consulta (4 semanas anteriores) (%)	N.º consultas de atención primaria o pediatría (4 semanas anteriores)	N.º consultas especialista (4 semanas anteriores)	N.º consultas urgencias (12 meses anteriores)(%)	Cobertura sanitaria mixta (pública y privada)(%)
I	32,6	0,97	0,66	25,7	31,7
II	36,0	1,10	0,61	30,9	20,8
III	38,5	1,13	0,59	29,5	14,7
IVa	39,2	1,17	0,50	32,4	8,3
IVb	39,2	1,21	0,48	32,0	9,1
V	41,1	1,19	0,48	31,6	3,9
No consta	40,3	1,15	0,70	33,2	16,9
Total	38,3	1,15	0,54	30,8	13,2

\* I: Directivos de la Administración pública y de empresas de 10 o más asalariados. Profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitario. II: Directivos de empresas con menos de 10 trabajadores. Profesiones asociadas a titulaciones de primer ciclo universitario. Técnicos superiores. Artistas y deportistas. III: Empleados de tipo administrativo y profesionales de apoyo a la gestión administrativa y financiera. Trabajadores de los servicios personales y de seguridad. Trabajadores por cuenta propia. Supervisores de trabajadores manuales. IVa: Trabajadores manuales cualificados. IVb: Trabajadores manuales semicualificados. V: Trabajadores no cualificados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENS 2006.

Aunque dicha encuesta no nos permite concentrar nuestra atención en colectivos desfavorecidos o en riesgo de exclusión social, nos proporciona algunas pistas respecto a la existencia de diferencias considerables en el uso de los servicios sanitarios por parte de distintos grupos sociales (fundamentalmente según la clase social y la nacionalidad de los pacientes) en España. Así, por ejemplo, dicha encuesta nos permite constatar cómo los miembros de los hogares cuyo sustentador principal es un trabajador asalariado (categoría IV de la escala de ocupación) declaraban haber acudido a la consulta del médico de atención primaria o del pediatra una media de 1,2 veces en las cuatro semanas anteriores a la realización de la entrevista, siendo esta frecuencia algo menor para los miembros de los hogares cuyo sustentador principal es un empresario (categoría I), con una media de 0,97 veces. Esa proporción se invertía en el caso de consultas a médicos especialistas, ya que los entrevistados de la categoría I declaraban 0,66 visitas durante las cuatro semanas anteriores, mientras que el dato para los de la categoría IV disminuía hasta 0,5 visitas en ese mismo periodo.

El recurso a los servicios de urgencias parece desempeñar un papel sustancialmente diferente en el acceso a las prestaciones del SNS entre los

entrevistados según su clase social. Así, mientras que el 25,7% de los empresarios o sus familiares habían recurrido a urgencias en los doce meses anteriores a la realización de la entrevista, dicho porcentaje se incrementaba hasta el 32% en el caso de los asalariados.

Finalmente, el uso de sistemas de aseguramiento sanitario privado muestra un diferencial bastante considerable, de modo que un 31,7% de los entrevistados pertenecientes a la categoría I declaraban poseer una cobertura sanitaria mixta (posibilidad de hacer uso simultáneo del sistema público y del privado), mientras que ese porcentaje bajaba a una media de 8,7% para los trabajadores asalariados y sus familiares. Dicha dualidad se trasladaba a la naturaleza de los centros sanitarios, en que los entrevistados declaraban haber recibido atención sanitaria en las cuatro semanas previas a la entrevista, de modo que los CAP habían sido el lugar en que un 39,7% de los empresarios y sus familiares entrevistados que habían acudido al médico habían recibido atención sanitaria, elevándose dicho porcentaje hasta el 60% en el caso de los miembros de hogares cuyo sustentador principal era un trabajador asalariado. Por el contrario, las consultas privadas habían proporcionado atención sanitaria al 32,8% de los entrevistados de la categoría I y tan sólo al 6% de los de la categoría IV.

Tabla 4.5.2. Utilización de servicios sanitarios por clase social					
	Consulta (4 semanas anteriores) (%)	Nº consultas de atención primaria o pediatría (4 semanas anteriores)	Nº consultas especialista (4 semanas anteriores)	Nº consultas urgencias (12 meses anteriores)(%)	Cobertura sanitaria mixta (pública y privada)(%)
Españoles	39,5	1,15	0,55	30,6	13,7
Extranjeros	29,3	1,08	0,46	32,3	9,0
No consta	31,3	1,12	0,51	32,0	20,9
Total	38,3	1,15	0,54	30,8	13,2

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENS 2006.

Las diferencias en el uso de los servicios de atención primaria aparecían también entre entrevistados españoles (una media de 1,15 veces en las cuatro semanas anteriores) y extranjeros (1,08 veces en ese mismo periodo)(Tabla 4.5.2). De nuevo los extranjeros declaraban una frecuencia de visitas a médicos especialistas algo menor (0,46 visitas) que la población autóctona (0,55 visitas), y la realización de pruebas no urgentes reproducía también el diferencial entre población autóctona (15,4% de los entrevistados decían haber hecho este tipo de pruebas en las cuatro semanas anteriores) frente a la población extranjera (12,3% de los entrevistados en ese mismo periodo). El recurso a los servicios de urgencias entre los extranjeros se elevaba también ligeramente respecto a la población autóctona, como señalan por otra parte estudios de uso diferencial del sistema sanitario entre poblaciones de origen inmigrante publicados recientemente (Fundación Pfizer, 2008; Regidor *et al.*, 2008).

En consonancia con lo señalado anteriormente respecto a la existencia de distintas oportunidades en relación con el acceso a la atención sanitaria precisada en función de la clase social, un 16,6% de los empresarios y sus familiares hospitalizados durante los 12 meses anteriores a la realización de la entrevista afirmaban haber estado en lista de espera para recibir tratamiento, mientras que ese porcentaje se elevaba hasta el 30% en el caso de los miembros de hogares asa-

lariados. No aparecían diferencias destacables a este respecto entre españoles y extranjeros, pero sí parece que las hay en relación con el papel desempeñado por las urgencias como puerta de acceso a los tratamientos hospitalarios, ya que esa fue la vía por la que el 65% de los extranjeros hospitalizados accedieron a dicho tratamiento, frente a un 57% en el caso de los españoles.

La encuesta FOESSA 2008 nos permite concentrar nuestra atención de un modo más directo en la población desfavorecida, de modo que podemos destacar cómo un 9,4% de las población situada por debajo del umbral de pobreza (tal y como ha sido utilizado en dicho estudio) afirmaba necesitar asistencia médica especializada (odontología, oftalmología, ginecología, etc.) y no recibirla por carecer de recursos (Tabla 4.5.3). Dicho porcentaje se situaba en torno al 3% en el caso de la población «no pobre». De igual modo, un 2,2% de la población en riesgo de exclusión afirmaba no poder permitirse el pago de los medicamentos que precisaba (frente al 0,9% del resto de la población), un 7,3% afirmaba no poder comprar sus gafas (frente a un 5,1% de los «no pobres») y un 7,6% decía no poder hacer frente a la compra de un dentadura (frente al 4% del resto de la población). La conclusión sumaria de estos datos es que la existencia de co-pagos en determinados ámbitos de la atención sanitaria (medicamentos, prótesis, gafas, etc.) repercute de modo particularmente negativo sobre los colectivos en situación de desfavorecimiento.

**Tabla 4.5.3. Renuncia a atención médica por copagos**

Prescinde de	Total población (%)	Por encima umbral pobreza (60% mediana)(%)	Por debajo umbral pobreza (60% mediana)(%)
Asistencia médica especializada	4,7	3,0	9,4
Medicamentos	1,3	0,9	2,2
Dentadura	5,4	4,0	7,6
Gafas	6,0	5,1	7,3

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta FOESSA 2008.

La tradicional ausencia de reflexión respecto al tema de la equidad sanitaria en España puede ser en buena medida explicada por lo reciente, y de hecho incompleto, de la universalización del acceso al sistema sanitario público. La intervención del SNS en relación con sectores de la población en situación de precariedad económica y social debería llevar a este sistema a adaptar sus servicios a colectivos que no responden a los patrones estándares para los cuales fue diseñada la organización sanitaria de la SS, y que plantean demandas, usos y necesidades específicas. Hasta la fecha, la relativa ausencia de la iniciativa pública en la resolución de los problemas más evidentes que se derivan de la inadaptación de los esquemas sanitarios públicos a las demandas y necesidades sanitarias diferenciadas de las poblaciones en riesgo de exclusión ha dejado en manos del tercer sector sociosanitario la realización de labores de acompañamiento sociosanitario, desarrollo de campañas de prevención, y el establecimiento de esquemas de mediación intercultural o servicios de traducción e interpretación particularmente dirigidos a la población de origen inmigrante (en buen número de ocasiones a través de líneas de financiación pública dedicadas a estas funciones y tareas).

## 4. Desigualdades en salud

La evidencia empírica disponible de la existencia de desigualdades en salud en la población española es relativamente escasa, representando este hecho en sí mismo una clara indicación de la escasa prioridad atribuida a este tema hasta la fecha.

La relación directa entre privación relativa en una serie de dimensiones clave (nivel de renta, educación, hábitat, etc.) y estado de salud está ampliamente documentada por buen número de estudios realizados en torno a este tema a nivel internacional. Como muestra la evidencia empírica relativa a la existencia de desigualdades en salud, las poblaciones desfavorecidas constituyen grupos particularmente vulnerables con un estado de salud (expresado tanto a través de indicadores de mortalidad como de morbilidad relativas) sustancialmente peor que el resto de la población (Marmot y Bobak, 2000). Analizado desde una perspectiva diacrónica, el estado de salud del conjunto de la población de una determinada sociedad puede mejorar según aumenta la riqueza agregada de ese país, pese a lo cual las desigualdades en salud pueden incluso incrementarse, mediadas por el impacto de las políticas adoptadas en diversos ámbitos de intervención pública. Pese a que la compleja interacción de factores (materiales, sociales, culturales, psicológicos y actitudinales) que provoca la aparición (e incluso la ampliación) de dichos gradientes de salud aún no ha sido completamente dilucidada<sup>[1]</sup>, resulta evidente, sin embargo, que su existencia supone una seria limitación para las oportunidades vitales de los colectivos sociales más desfavorecidos.

[1]

El carácter determinante de los factores sociales y políticos en dicho proceso tiene un claro reflejo en la drástica reducción de la esperanza de vida en las repúblicas de la antigua URSS tras el colapso del régimen comunista y la disgregación de dicho estado (Marmot y Bobak, 2000). El sustancial empeoramiento de las condiciones de vida de amplias capas de la población, y la incertidumbre generalizada que se instaló en dichas sociedades, provocó un incremento sustancial de la mortalidad prematura, particularmente entre los varones, llegando a reducir la esperanza media de vida en más de cinco años en el periodo 1989-1997.

En perspectiva internacional comparada, los datos señalan un incremento de las desigualdades sociales en la mayoría de los países desarrollados a lo largo de la última década (Mackenbach *et al.*, 2003). Entre los países miembros de la UE, España no sólo se encuentra en el grupo de países con menor nivel de renta, junto a Grecia y Portugal, sino que sus índices de desigualdad en la distribución de rentas están, junto con los del Reino Unido, entre los más altos. Tanto los datos de precariedad laboral como los de actividad o empleo sitúan también a España entre el grupo de países con condiciones materiales más propicias para la exacerbación de las desigualdades sociales.

La mayor parte de los estudios sobre desigualdades en salud en España se ha centrado en aspectos relacionados con desigualdades financieras y en salud entre CC. AA., o en determinados barrios, por lo que escasa atención ha sido prestada a la existencia de desigualdades en salud entre distintos grupos sociales. Pese a la publicación de estos estudios, resultado del trabajo de un pequeño número de investigadores interesados en el tema, hoy en día continúan sin existir programas de investigación a nivel estatal que documenten de forma sistemática la evolución de las desigualdades en salud en el Estado español.

Antes de la promulgación de la Ley General de Sanidad en 1986, el tema de las desigualdades en salud era prácticamente desconocido en el ámbito de la reflexión sanitaria en España. En un contexto marcado por la exclusión de amplios sectores de la población española de la cobertura del sistema sanitario público, la atención investigadora estaba centrada en las cuestiones relacionadas con el acceso a las prestaciones del sistema sanitario público. Desde el momento en que se alcanzó la universalización formal del acceso al SNS, buena parte de la atención en el

ámbito de la política sanitaria en España pasó a ocuparse fundamentalmente de los aspectos financieros e interterritoriales, sin detenerse excesivamente en la existencia de desigualdades en salud entre distintos grupos sociales, ni por supuesto en la necesidad de desarrollar políticas concretas dirigidas a reducir dichas desigualdades. La relativa escasez de información estadística sobre aspectos sociosanitarios en España representa así, simultáneamente, causa y consecuencia de dicha falta de atención por el fenómeno de las desigualdades en salud.

En 1993 el Ministerio de Sanidad nombró una Comisión Científica encargada de estudiar la existencia de desigualdades sociales en salud en España. Dicha Comisión publicó en 1996 los resultados de su trabajo basado en el estudio de las encuestas nacionales de salud de los años 1987 y 1993. El análisis de los indicadores de morbilidad sobre la base de variables de índole socioeconómica reflejó la existencia de un marcado gradiente de salud entre los distintos estratos sociales de la sociedad española, de modo que en relación con los grupos más acomodados los grupos más desfavorecidos sufren mayor diversidad de enfermedades, estas son generalmente de mayor gravedad y conducen más frecuentemente a situaciones de cronicidad o incapacidad (Navarro y Benach, 1996; Navarro, en Cainés *et al.*, 1997).

La tesis doctoral de Urbanos, basada en la explotación de la ENS de los años 1987, 1993 y 1995, muestra cómo las clases sociales más desfavorecidas tendrían un peor estado de salud que las clases más acomodadas, estructurándose dicha desigualdad en forma de gradiente (Urbanos, 1999). Así, mientras que el 27% de la población más acomodada (estandarizada por edad y sexo) declaraba en 1995 un nivel de salud deficiente (salud regular, mala o muy mala), dicho porcentaje se elevaba al 40% entre el grupo de los más desfavorecidos económicamente<sup>[2]</sup>. A similares conclusiones llega Daponte en su estudio sobre nivel educativo y estado de salud, de modo que, para el año 2001, las personas con menores niveles educativos tenían un riesgo entre dos y tres veces mayor de tener un estado de salud deficiente que las personas con estudios universitarios (citado en Benach *et al.*, en Navarro 2004). De igual modo, una serie

[2]

Como señalan Benach y Urbanos, «a partir de la estimación de una función de producción salud del periodo 1987-1995, se calcula que la población inactiva registra una probabilidad entre un 3% y un 7% superior de declarar una salud deficiente en comparación con el resto de población. Por el contrario, los individuos con mayor nivel educativo registran una probabilidad entre un 11% y un 15% inferior de valorar negativamente su salud en comparación con aquellos sin estudios» (Benach y Urbanos, 2000).

de dolencias, como los trastornos respiratorios, la hipertensión arterial, la diabetes o las enfermedades crónicas, presentarían una incidencia considerablemente superior en las encuestas de morbilidad realizadas a personas pertenecientes a las clases sociales más bajas<sup>[3]</sup>.

El impacto del desempleo sobre la salud ha sido estudiado por Álvaro y Garrido, que, tras repasar la literatura y la evidencia empírica sobre este tema, tanto a nivel español como internacional, destacan cómo los trabajadores adultos de edades intermedias (entre 30 y 50 años) son los que más ven afectada su salud como consecuencia de la pérdida o no consecución de un empleo (Álvaro y Garrido, 2006). En términos generales esta relación entre desempleo y deterioro de la salud se observa más en los hombres que en las mujeres; sin embargo, aparecen importantes matizaciones al incluir la variable edad (las mujeres jóvenes sufren un mayor deterioro de su salud que los hombres de su edad a causa del desempleo [frustra en mayor medida su proceso de independización y autonomía social]), al tiempo que se observa que, independientemente de la edad, las mujeres desempleadas muestran un mayor deterioro de su salud que sus coetáneas con empleo.

Otros estudios, basados en la utilización de métodos de análisis multivariante, destacan la existencia de una significativa correlación bilateral entre la esperanza de vida al nacer y una serie de variables, como la distribución de la renta, el capital social o el desarrollo del Estado de bienestar, así como una correlación particularmente alta entre los indicadores de desempleo y la mayoría de los indicadores de salud (Rico, 2002). Aplicando un modelo de tipo *logit*, la distribución de la renta, controlada por un indicador de pobreza y por la calidad del Estado de bienestar, mostraría una clara y persistente influencia sobre el estado de salud de las personas. En la misma línea, la explotación de la encuesta nacional de salud de 1995 elaborada por Díaz muestra cómo las variables clase y salud (controladas por las variables educación, edad, estado civil, hábitos de vida) estarían fuertemente interrelacionadas, apareciendo una marcada desigualdad que afectaría negativamente a los grupos más desfavorecidos (Díaz, 2002).

Como señalan Subirats *et al.*, la enfermedad y la discapacidad constituyen procesos que limitan la autonomía de las personas que las padecen, y que se encuentran directamente relacionadas con el riesgo de exclusión social (Subirats *et al.*, 2004). Además de las personas mayores (especialmente aquellas que viven solas), estos autores señalan la importancia del fenómeno de la infraestimación de las dolencias en el caso de las mujeres más aisladas de la esfera productiva (en comparación particularmente con los hombres, cuyas dolencias han sido públicamente reconocidas como resultado de su mayor grado de inserción en el mercado de trabajo asalariado [ya fuesen estas reconocidas como enfermedades profesionales o no]). Otros autores han destacado la importancia del impacto diferencial de la enfermedad y de la dependencia sobre los diferentes estratos sociales, en particular sobre los costes no monetarizados (y por tanto invisibles), tanto en términos directos (energía, tiempo, dedicación) como indirectos (oportunidad) de dicha situación (Durán, 1999).

La mejora de los principales indicadores de salud de la población española (paralela al aumento del nivel socioeconómico agregado) no parece haberse distribuido tampoco equitativamente, sino en función de los niveles de renta, por lo que en realidad las desigualdades en salud en el seno de la sociedad española habrían aumentado (Gutiérrez-Fisac, en Regidor *et al.*, 2002; Benach y Urbanos, en SESPAS, 2000; Benach *et al.*, en Navarro, 2004).

Desde 1995, la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria (SESPAS), a través de la publicación de sus informes periódicos, en los que se hace eco de los estudios e investigaciones que se elaboran en España en torno al tema de las desigualdades sociales en salud, ha asumido el papel de principal actor movilizador

### [3]

La prevalencia de diabetes (estandarizada por edad) resultaba 2,5 veces superior entre las mujeres de clase social más baja en relación con los grupos más acomodados en 1993. En 1987, la baja laboral por enfermedad o accidente era 4,5 veces superior entre las personas sin estudios que entre los universitarios, y un año antes, otro estudio mostraba que la proporción de personas con deficiencias físicas era siete veces superior entre la población analfabeta que entre aquellas con estudios superiores (Regidor *et al.*, 1994).

en los intentos por introducir este tema en la agenda política y sanitaria española. Así, en su informe del año 1998 publicaba un estudio relativo a las desigualdades de mortalidad en áreas pequeñas del Estado español en el cual se demostraba la existencia de un marcado gradiente geográfico nordeste-sudoeste (afectando de modo particularmente negativo a algunas zonas de Andalucía) (Abad y Carreter, en SESPAS, 2002), relacionando directamente indicadores de privación material relativa con indicadores de desigualdades en mortalidad y en esperanza de vida al nacer (Benach, Borrell y Chamizo, en SESPAS, 1998). Dichas diferencias podían llegar a ser de hasta seis años en el caso de los varones, lo cual implicaría la muerte de hasta 35.000 personas «de más» cada año al verse privadas de la posibilidad de desarrollar completamente su pleno potencial de salud (Benach, 2002).

La realización de análisis ecológicos de las desigualdades en salud a nivel más agregado, utilizando las CC. AA. como unidades de análisis, reprodujo dicho eje territorial de desigualdad, aunque las diferencias en la esperanza de vida al nacer aparecían de un modo bastante más matizado, permitiendo percibir incluso una ligera disminución en dichas desigualdades a través de un análisis diacrónico de dichos datos. Así, la evolución de la esperanza de vida al nacer desde 1980 hasta 1995 mostró una disminución en las diferencias entre CC. AA., pasando de 2,64 años (74,24 en Andalucía frente a 76,88 en Cataluña) a 2,40 años (en este caso 76,9 en Andalucía, frente a 79,3 en Castilla y León) (Abad y Carreter, en SESPAS, 2002). De acuerdo con la orientación general de las conclusiones de ese estudio, las tasas de discapacidad severa y de morbilidad autopercibida mostrarían también una distribución muy similar a la anterior, al tiempo que las tasas de frecuentación hospitalaria presentarían un gradiente inverso (con menores tasas de frecuentación en el sur y oeste de la Península, y mayores tasas en el noreste). Una actualización posterior de dicho estudio muestra la pervivencia de dichos diferenciales de esperanza de vida entre CC. AA., de modo que aquellas CC. AA. con mayores tasas de desempleo, menor grado de implementación de la reforma de la atención primaria y menor

asociacionismo registran una menor esperanza de vida en hombres (Benach *et al.*, en Navarro, 2005). De dicho estudio se deduce también que las desigualdades en esperanza de vida al nacer entre CC. AA. en el caso de mujeres son explicadas por similares factores socioeconómicos, a los que habría que añadir el analfabetismo y el número de habitantes por médico de atención primaria.

Específicamente centrados en el ámbito local urbano, a través del estudio de las desigualdades en salud en áreas pequeñas, otros estudios han mostrado la concentración de los peores indicadores de salud en barrios socioeconómicamente desfavorecidos (Borrell y Pasarín, 2004). Como señalan Benach *et al.*, la esperanza de vida en distintas zonas básicas de salud de la ciudad de Barcelona presentaba un rango de variación de 13,7 años para los varones y de 7,2 años para las mujeres en los años 1989-1993, con un claro gradiente directamente relacionado con la privación material (Benach *et al.*, en Navarro, 2004). De igual modo, las zonas de esta ciudad con niveles de desempleo más alto tuvieron también un riesgo considerablemente mayor de mortalidad por sida (hasta 3,4 veces), sobredosis (hasta 5,2 veces) y tuberculosis (hasta 6,3 veces) que aquellas zonas con menores niveles de desempleo.

Los datos generados a partir de la Encuesta FOESSA 2008 nos proporcionan también una pista acerca del peor estado de salud de las poblaciones en riesgo de exclusión social (Tabla 4.5.4). Así, un 3,5% de los encuestados en situación de desfavorecimiento afirmaban sufrir una minusvalía, enfermedad crónica o problema salud severo que les impedía realizar las actividades de la vida diaria, frente a un 1,7% de la población situada por encima del umbral de pobreza utilizado en dicho estudio. De igual modo, un 1,7% afirmaba sufrir una minusvalía sensorial (frente al 0,6% del resto de los encuestados) y un 2,5% afirmaba sufrir una minusvalía psíquica (frente a tan sólo el 0,7% de la población «no pobre»). En resumen, casi el doble de la población situada por debajo del umbral de la pobreza incluida en dicho estudio declaraba sufrir alguna minusvalía (7,8%) en relación con el grupo de control «no pobre» (4,6%).

Tabla 4.5.4. Desigualdades en salud

	Total población (%)	Por encima umbral pobreza (60% mediana) (%)	Por debajo umbral pobreza (60% mediana) (%)
Algún tipo de minusvalía, enfermedad crónica o problema de salud	6,4	5,0	8,4
Minusvalía sensorial	0,8	0,6	1,7
Minusvalía psíquica	1,0	0,7	2,5
Minusvalía física	5,3	4,5	5,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta FOESSA 2008.

Más allá de la cuestión de la equidad interterritorial a la que hacíamos referencia en la revisión de la literatura (no resuelta pero al menos introducida en la agenda política), no existen políticas explícitamente diseñadas con objeto de reducir las desigualdades en salud en el seno de la sociedad española (Benach *et al.*, en Navarro, 2004). El legado del antiguo sistema sanitario de la SS y el modelo asimétrico de atribución de competencias y responsabilidades entre los distintos niveles de la administración del Estado (nacional, regional e incluso local) han constituido un espacio sociopolítico en el que apenas ha quedado espacio para la introducción del tema de las desigualdades en salud motivadas en variables socioeconómicas en la agenda política sanitaria<sup>[4]</sup>.

El desarrollo de políticas que traten de compensar las desigualdades que afectan a determinados colectivos sociales implica la aplicación de políticas de tratamiento diferencial ajustadas a las necesidades de cada colectivo (mayor flexibilidad en los horarios de los CAP, establecimiento de sistemas de mediación intercultural, desarrollo de campañas preventivas focalizadas, etc.). En ese contexto, las prácticas de actuación de los servicios sociosanitarios pueden resultar fundamentales para tratar de alcanzar una distribución más «justa» del «capital de salud», contribuyendo así a compensar en cierta forma los hándicaps sufridos por los colectivos más desfavorecidos en el ámbito de la salud. Los objetivos a alcanzar por parte de los esquemas de protección sociosanitaria han de ser, por tanto, dobles: intervenir sobre la dimensión de la igualdad de acceso a las prestaciones de

los mecanismos de protección sociosanitaria y tratar de tender hacia la equidad mediante la compensación de necesidades específicas.

## 5. Política sanitaria y lucha contra la exclusión social

Si el conjunto del gasto público tiene un impacto redistributivo, el caso de la sanidad, junto con otras políticas sociales, como las pensiones o los servicios sociales personales, constituye uno de los ámbitos de intervención pública con un impacto redistributivo más claro (FOESSA 98; Bandrés, 1990). Así, la intervención pública en este ámbito puede desempeñar un papel clave a la hora de favorecer las condiciones de vida de los estratos inferiores de la sociedad, al tiempo que pueden operar como mecanismo para la igualación de oportunidades de los ciudadanos, por lo que constituye una forma de actuación extremadamente útil a la hora de luchar contra el desfavorecimiento y la exclusión social.

El hecho de que España sea el país de la OCDE que dedica un menor porcentaje de

[4]

Como señalan Borrell *et al.*, citando a Whitehead, el Estado español se encontraría en una fase muy inicial del proceso de establecimiento de políticas apropiadas para reducir las desigualdades en salud, previa a la del reconocimiento de esta situación como injusta y necesaria de abordar, por lo que no es extraño que la mayoría de los planes de salud de las CC. AA. no tengan en cuenta las desigualdades relacionadas con los diferenciales socioeconómicos (Borrell *et al.*, 2005).

su PIB a gasto sanitario público tiene sin duda implicaciones importantes, que van desde la calidad de la atención hasta la acentuación de las desigualdades en salud. Como señala Navarro, esto supone que un tercio de la sociedad con niveles de renta superior utilice preferentemente la sanidad privada, mientras que el resto de la sociedad se ve abocada a utilizar un SNS claramente infradotado financieramente (Navarro, 2005). Este riesgo de dualización del sistema sanitario se ve especialmente agravado en aquellas CC. AA. que han potenciado equilibrios público-privados no sólo en la provisión de servicios, sino también en la financiación de las prestaciones sanitarias. Una primera línea de actuación, por tanto, no ya sólo para reducir las desigualdades en salud que afectan a nuestra sociedad, sino para evitar el deterioro de la situación actual, sería el mantenimiento del carácter público en la financiación del sistema sanitario, el incremento del gasto sanitario acorde con la evolución de las demandas de la sociedad española, así como el reforzamiento del papel regulador del Estado.

En el marco de los objetivos de Lisboa los Estados miembros de la UE se comprometieron a redactar Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIS) que, a través del método abierto de coordinación y mediante la aplicación de un enfoque integral (transversalidad destinada a incidir simultáneamente sobre diversos factores que provocan la situación de riesgo de exclusión), debían facilitar la gradual consecución de los objetivos planteados en la lucha contra la exclusión social siguiendo los específicos modelos y prácticas de actuación de cada país.

La comparación entre los PNAIS I y II de España muestra un incremento en el número total de medidas de actuación planteadas, así como un incremento en las partidas presupuestarias destinadas a desarrollar medidas en el ámbito de la política sanitaria, sin que, sin embargo, el porcentaje de gasto asignado a dichas medidas muestre un tendencia creciente. Otra limitación adicional de este marco de actuación política, como anteriormente señalábamos, es que dichos PNAIS apuntaban las líneas maestras de las prioridades del gobierno central, cuyas competencias en el ámbito de la

sanidad y de los servicios sociales son relativamente limitadas al haber sido estas transferidas a las CC. AA. o ser desarrolladas por las administraciones locales. Así, a partir de ese marco general, tanto los gobiernos autónomos como las autoridades municipales han desarrollado sus propios programas e iniciativas encaminados a luchar contra la exclusión social, incluyendo en ellos la dimensión sociosanitaria con intensidad y financiación variables, en buena medida de manera independiente a lo inicialmente planteado en los PNAIS. De este modo, y más allá de la inexistencia de voluntad política para desarrollar dichas líneas de investigación, el propio equilibrio institucional sobre el que se apoya el sistema sociosanitario público en España constituye una dificultad adicional a la hora de evaluar el impacto de las medidas de lucha contra la exclusión social diseñadas y adoptadas.

La creación de un sistema homogéneo de generación de información sociosanitaria aparecería como un aspecto básico y esencial para evaluar las políticas sociales y sanitarias en general, y su dimensión equitativa en particular. Así, el carácter fuertemente descentralizado del SNS ha determinado claramente el rango del debate en torno a la equidad de las políticas sanitarias en el Estado español durante las últimas décadas. El nuevo marco regulador del SNS, bajo el título de Ley de Cohesión y Calidad del SNS (16/2003), que viene a actualizar el sistema establecido por la LGS de 1986, propone la creación de una serie de agencias estatales de nuevo cuño (Agencia de Calidad, Observatorio del SNS, Instituto de Información Sanitaria), así como la dinamización de otras previamente existentes y a las que hasta la fecha no se les había conferido excesivas responsabilidades (Alta Inspección, Consejo Interterritorial), con objeto de introducir un mayor grado de coordinación en el funcionamiento del SNS y de asignar con mayor precisión las responsabilidades de los distintos niveles de autoridad del sistema sanitario público. A partir de dicha ley se ha procedido también a actualizar el catálogo de servicios cubiertos por el SNS (Real Decreto 1030/2006), en el que, además de a las prestaciones de atención sanitaria, se hace refe-

rencia también a la salud pública y la atención sociosanitaria, regulando el funcionamiento de la tarjeta sanitaria individualizada que debería garantizar el acceso al conjunto de prestaciones del SNS en todo el país. Esta línea de actuación, de carácter marcadamente político e institucional, resultará clave para el mantenimiento de un SNS integrado que pueda plantearse objetivos de equidad en su actuación.

Paralelamente, un mayor grado de articulación entre la dimensión sanitaria y el ámbito de los servicios sociales podría resultar fundamental para responder a los retos sociales planteados a las sociedades avanzadas contemporáneas (envejecimiento poblacional, incremento de las desigualdades, inmigración). Así, uno de los objetivos principales que debería abordar el sistema sanitario público es la eliminación, o cuando menos la reducción, de los obstáculos que dificultan la coordinación entre servicios sanitarios y sociales a nivel local y comunitario, tratando así de lograr una mayor integración con los servicios de atención personal, en particular en relación con colectivos dependientes (niños, ancianos, enfermos crónicos, discapacitados físicos y psíquicos) (Rico y Moreno, 2005). El desarrollo de la Ley de Autonomía Personal y de Atención a Personas en Situación de Dependencia (39/2006) y la creación de un Sistema Nacional de Dependencia, en estos momentos en fase de definición precisa y aplicación a través de la articulación de responsabilidades entre los diferentes niveles de la Administración del Estado, constituyen una ocasión única para avanzar en el sentido marcado por estas líneas de actuación.

El ámbito de la atención primaria constituye potencialmente también uno de los niveles más adecuados para afrontar las desigualdades en salud que afectan a la sociedad española, y a través de ello de luchar contra la exclusión social. Fundamentalmente a través de sus actuaciones en iniciativas de promoción de la salud y educación sanitaria, reducción de las barreras de acceso al sistema sanitario, monitorización de los objetivos alcanzados en los planes sociosanitarios de lucha contra la exclusión social, así como en la diseminación de información relativa a iniciativas relevantes en dicho ámbito de actuación, los sistemas de atención primaria constituyen un in-

terlocutor privilegiado en la interacción entre las administraciones públicas y los ciudadanos, en particular aquellos que corren un mayor riesgo de exclusión social. La potenciación de la atención primaria permitiría invertir la lógica reactiva ante la enfermedad (que implicaba una intervención estrictamente paliativa o curativa una vez claramente presentes los signos visibles de la enfermedad y ante el requerimiento de atención sanitaria por parte del paciente), avanzando en una conceptualización de la salud desde una perspectiva holística en la que la prevención y la promoción desempeñasen un papel mucho más importante en la actuación cotidiana de las instituciones sanitarias.

## 6. Conclusiones

En el marco del desarrollo de políticas públicas para frenar el incremento de las desigualdades sociales que afectan a la sociedad española (interviniendo sobre los mercados de trabajo y vivienda, priorizando la educación, garantizando la progresividad en materia fiscal, actuando sobre la estructura del sistema de pensiones [fundamentalmente incrementando las de menor cuantía] y transfiriendo rentas a los colectivos en particular riesgo de exclusión social), así como para contrarrestar la disminución de población activa derivada de las transformaciones demográficas que afectan a la sociedad española (a través de la extensión de mecanismos de protección social, desarrollo de una política integral de inmigración), el ámbito de la política sanitaria constituye un área de política particularmente importante. Dentro del ámbito sanitario se pueden señalar medidas como la potenciación de la atención primaria, el incremento de los recursos destinados a responder al incremento de la demanda derivado del envejecimiento de la población y de la inmigración, la inversión en prevención y formación sanitaria de la población, así como una mayor integración de los servicios sociales y sanitarios para atender a las personas en situación de dependencia.

La toma en consideración de los equilibrios interinstitucionales responsables de la articula-

ción de la política sanitaria en España presenta una gran importancia. Así, las políticas públicas y programas puestos en marcha por las administraciones públicas españolas (desde la Administración General y los gobiernos de las CC. AA. hasta los municipios) quedan enmarcadas dentro del gran paraguas definido por las políticas europeas de lucha contra la exclusión social. A partir de aquí, y en función del marco competencial establecido entre los diversos niveles de la Administración del Estado, las distintas administraciones han abordado dichas áreas de actividad siguiendo sus propias agendas políticas. El escaso desarrollo de los mecanismos de recopilación de información y evaluación de dichas políticas constituye un serio hándicap para todo intento de comparar sistemáticamente la evolución y el impacto de los programas y medidas adoptados para luchar contra la exclusión social en España.

Uno de los aspectos que merece particular atención es el del acceso a prestaciones sociales asistenciales por parte de la población de origen inmigrante. En términos generales, este tema ha estado rodeado del temor a un recurso masivo a los mismos (debido a su vulnerabilidad, su precaria situación laboral, los bajos salarios que reciben, las dificultades del asentamiento en el país de acogida, la escasez de redes de solidaridad familiar y social, etc.), así como a la generación de potenciales «turismos» asistenciales o a la desincentivación a la participación laboral. Dichos temores no parecen estar fundados en evidencia empírica concluyente, pero son en buen número de ocasiones percibidos como ciertos por buena parte de la población autóctona (especialmente la que reside en esas zonas en las que la rápida concentración de poblaciones de origen inmigrante ha transformado la estructura social del territorio). Sin embargo, una cuestión que aparece de modo claro es la sobrecarga de la demanda asistencial (particularmente de los servicios de urgencia, así como de los CAP) en aquellas zonas en las que, como consecuencia de acentuados procesos de segregación residencial, se produce una fuerte concentración de población de origen inmigrante. Esta concentración repercute en un relativo deterioro de las condiciones asistenciales y, por tanto, en una

sensación de competencia por recursos escasos (el tiempo de atención del médico, pongamos por caso) en contextos de por sí desfavorecidos, todo lo cual constituye el caldo de cultivo ideal para el surgimiento y desarrollo de actitudes de rechazo hacia las comunidades de origen inmigrante entre la población autóctona, particularmente entre aquellos segmentos de la población autóctona que continúan dependiendo de los esquemas públicos de protección social (Moreno Fuentes, en Jimeno Serrano y Moreno Fuentes, 2007).

## 7. Bibliografía

- ÁLVARO ESTRAMIANA, J. L., y GARRIDO LUQUE, A. (2006): «Desempleo, salud y exclusión social». *Redsi*, 6.
- BANDRÉS, E. (1993): «La eficacia redistributiva de los gastos sociales. Una aplicación al caso español (1980-1990)». *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Riqueza*. Madrid: Fundación Argentina.
- BENACH, J. (2002): «Desigualdades sociales en salud en España: balance y retos». Ponencia Presentada en la *II Jornada Desigualdades Sociales en Salud*. Cádiz: Asociación para la Defensa de la Sanidad Pública.
- BORRELL, C., y PASARÍN, M. (2004): «Desigualdad en salud y territorio urbano». *Gaceta Sanitaria*, 18 (1).
- DÍAZ MARTÍNEZ, E. (2002): «Desigualdades en salud y estratificación social en España: un análisis estadístico de la Encuesta Nacional de Salud de 1995». *Documentación Social*, 127.
- DURÁN, M. A. (1999): *Los costes invisibles de la enfermedad*. Bilbao: Fundación BBV.
- FOESSA (1998): *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- FREIRE CAMPO, J. M. (2007): «Los sistemas de aseguramiento sanitario de riesgos de enfermedad en España». *Derecho y Salud*, vol. 15, Extraordinario Foro SESPAS.
- FUNDACIÓN PFIZER (2008): *Estudio sobre la inmigración y el sistema sanitario público español*. [www.fundacionpfizer.org](http://www.fundacionpfizer.org).
- JIMENO SERRANO, J. F., y MORENO FUENTES, F. J. (2007): *La sostenibilidad económica y social del modelo migratorio español*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- MACKENBACH, J. P., *et al.* (2003): «Tackling socioeconomic inequalities in health: Analysis of European experiences». *Lancet*, 362, 1409-14.
- MARMOT, M. y BOBAK, M. (2000): «International Comparators and Poverty and Health in Europe». *British Medical Journal*, 321, 1124-8.
- MORENO FUENTES, F. J. (2004): *Políticas sanitarias hacia las poblaciones de origen inmigrante en Europa*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- NAVARRO, V. (coord.) (2004): *El Estado de Bienestar en España*. Madrid: Tecnos.
- NAVARRO, V. (dir.) (2005): *La situación social en España*. Madrid: Fundación F. Largo Caballero.
- NAVARRO, V., y BENACH, J. (1996): «Desigualdades sociales de salud en España». Informe de la Comisión Científica de Estudio de las Desigualdades Sociales de Salud en España. *Revista Española de Salud Pública*, 5-6 (sep./dic.), vol. 70
- PALANCA, I. (2002): «Desigualdades en Salud y Exclusión Social». *Gitanos*, 15.
- REGIDOR, E.; BORRELL, C.; PASARÍN, M.; GUTIÉRREZ-FISAC, J., y LOSTAO, L. (2002): *Desigualdades sociales en salud: situación en España en los últimos años del siglo XX*. Alicante: U. de Alicante.
- REGIDOR, E.; DÍAZ, J. M.; LOSTAO, L.; CRUZ, P.; SÁNCHEZ, E., y SÁNZ, B. (2008): *Diferencias en la utilización de los servicios sanitarios entre la población inmigrante y la española*. Madrid: Fundación de Ciencias de la Salud.
- RICO, A. (1998): *Descentralización y reforma sanitaria en España (1976-1996)*. Madrid: Tesis Doctoral UAM.
- (2002): «Desigualdades de salud en Europa». *Documentación Social*, 127, 5-25.
- RICO, A., y MORENO FUENTES, F. J. (2004): *Epidemiología, tecnología y sociedad: los retos futuros en salud, en España 2015: Prospectiva social e investigación científica y tecnológica*, editado por Cruz Castro, L., Fundación Española de Ciencia y Tecnología (FECYT), Madrid.
- SESPAS (2000): *La salud pública ante los desafíos de un nuevo siglo*. Informe SESPAS 2000. Granada: Escuela Andaluza de Salud Pública.
- (1998): *La salud pública y el futuro del Estado de Bienestar*. Informe SESPAS 1998. Granada: Escuela Andaluza de Salud Pública.
- (2002): *Invertir para la salud. Prioridades en salud pública*. Informe 2002. Granada: Escuela Andaluza de Salud Pública.
- SEVILLA, F. (2006): *La universalización de la atención sanitaria. Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social*. Documento de Trabajo 86/2006. Madrid: Fundación Alternativas.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (2006): *Bases constitucionales de una posible política sanitaria en el Estado autonómico*. Documento de trabajo 89/2006. Madrid: Fundación Alternativas.
- SUBIRATS, J., *et al.*, (2004): *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Colección Estudios Sociales n.º 16. Barcelona: Fundación «La Caixa».
- URBANOS, R. (1999): *Análisis y evaluación de la equidad horizontal interpersonal en la prestación pública de servicios sanitarios. Un estudio del caso español para el período 1987-1995*. Madrid: Tesis doctoral. U. Complutense de Madrid.
- (2007): «Equidad en el acceso a los servicios sanitarios: una revisión de la evidencia disponible». *Inguruak*, 44.



4

6

Políticas y bienes sociales

**Los servicios sociales:  
carencias relativas  
a las situaciones  
de pobreza,  
marginación social,  
exclusiones,  
y desigualdades**

Autor

DEMETRIO CASADO

# 4

## Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

### 6

#### Los servicios sociales: carencias relativas a las situaciones de pobreza, marginación social, exclusiones y desigualdades

1. Introducción. Antecedentes y enfoque
2. La rama de los servicios sociales
3. Carencias en los catálogos de los servicios públicos ante las situaciones de pobreza y marginalidad social
4. Factores de exclusión y desigualdad en la protección de los servicios sociales públicos
5. Exclusiones y desigualdades territoriales y sociales
6. Conclusiones
7. Bibliografía

## 1. Introducción. Antecedentes y enfoque

Desde su primera entrega, con alguna salvedad, los informes nacionales sobre la situación social de España producidos por la Fundación FOESSA examinaron la sanidad, la educación, la vivienda y el empleo. En cambio, los servicios sociales no fueron contemplados hasta el IV Informe (1975-1983); y del conjunto de actividades de dicha rama, se reseñaron en esa ocasión sólo las relativas a tercera edad y minusválidos (Martín López *et al.*, 1983, 917-969). Como quiera que los servicios sociales, con diferentes soportes institucionales y organizativos, cuentan con una historia muy larga, parece claro que la exclusión total o parcial de aquellos en los Informes FOESSA revela un grave déficit en la conciencia de sus responsables y autores.

Diez años después, el V Informe FOESSA dedicó un capítulo completo a la «Asistencia social y los servicios sociales» (Casado, 1994, 1737-1880). El doble título vino dado por la circunstancia de que las leyes de las CC. AA. reguladoras de la rama utilizaron una, otra o ambas denominaciones. La presente exposición toma como antecedente directo aquel trabajo, si bien no puede ofrecer una puesta al día completa del mismo a causa del enfoque especial adoptado para el VI Informe FOESSA. El mismo lleva a centrar la atención en dos objetos parciales: 1) las carencias de la oferta de los servicios sociales públicos frente a las demandas (manifiestas y potenciales) de las situaciones de pobreza y marginalidad social; 2) las exclusiones y las desigualdades de ciertos sectores de población, no necesariamente pobres ni marginales, de la acción protectora de los servicios sociales públicos. La focalización del sector público viene dada porque un Estado social y democrático de Derecho, como el que instituye nuestra Constitución (art. 1), debe proveer especial protección social a los afectados por las circunstancias de pobreza y marginación social.

La Fundación FOESSA ha vuelto a prestar atención a los servicios sociales recientemente mediante el patrocinio de un informe sobre

«Perfeccionamiento de los servicios sociales en España» (Casado y Fantova [coords.], 2007). Varios de los trabajos contenidos en el mismo servirán de fuente para esta exposición, que toma de aquellos algunos préstamos incluso textuales.

Las limitaciones de espacio a las que debe atenerse esta exposición obligan a una selección muy drástica de los trabajos para el VI Informe FOESSA de Demetrio Casado y Antonio Jiménez Lara, y que se publicarán en el sitio web de la Fundación<sup>[1]</sup>. De dichos trabajos se extracta sólo el primero de ellos, siguiendo estos criterios combinados: relevancia social y disponibilidad de información.

## 2. La rama de los servicios sociales

En la práctica, los servicios sociales estuvieron —y siguen estando— muy ligados a la acción de ayuda en las situaciones de pobreza y marginalidad social. Por otra parte, es frecuente reducir los servicios sociales a su versión público-administrativa. Y aún hoy podemos observar casos de omisión total o grave de la rama de los servicios sociales al examinar el árbol del bienestar social (Lidón Heras, 2008, IV). Resulta necesario por ello afrontar la noción de la rama, que aquí se ve con el enfoque técnico no selectivo que se expone seguidamente.

### 2.1. Caracterización de los servicios sociales

En el informe sobre «Perfeccionamiento de los servicios sociales en España» se adopta la siguiente definición: «La rama de actividades denominadas servicios sociales tiene como objetivo general mediato el bienestar individual y social, para el presente y para el futuro, que procura sobre todo mediante la ayuda personal polivalente, al servicio de la cual provee prestaciones individuales y otras actividades, ambas de carácter técnico (no monetarias desvincula-

[1] Documentos de trabajo elaborados para VI Informe FOESSA. [www.foessa.es](http://www.foessa.es). En sección «publicaciones» (VI Informe).

das), formalizadas en algún grado y producidas y dispensadas mediante diversos regímenes institucionales» (Casado, 2007a, 36).

Por limitaciones de espacio se omite la glosa de la anterior definición, que puede consultarse en la versión íntegra del texto antecedente de este resumen. Pero no debe soslayarse el apunte que sigue sobre los agentes. Estos pueden ser desde profesionales autónomos hasta entidades de diferentes clases institucionales: empresas comerciales, asociaciones no lucrativas y fundaciones, y organismos públicos. Las empresas distribuyen de modo autónomo una parte de su producción, mediante precio. Las asociaciones y fundaciones distribuyen también parte de su producción de modo autónomo, bien sea de modo gratuito o por precio. Los organismos públicos: 1) dispensan subvenciones a las asociaciones y fundaciones; 2) producen y dispensan de modo directo servicios que distribuyen de modo gratuito o mediante copago, y 3) contratan y concertan con empresas, asociaciones y fundaciones una parte de su acción protectora. Aquí se entiende que tienen carácter público los servicios que producen los agentes de ese sector, tanto de modo directo como indirecto.

## 2. 2. Servicios sociales y asistencia social

En rigor, la Constitución no contempla los servicios sociales a los que se refiere esta exposición. Aparentemente, por puro despiste. No hubo despiste, sino opción políticamente correcta —salvo que entonces esta calificación no se utilizaba— en la omisión de la beneficencia, que cabe entender incluida en la «asistencia social» (Martín Retortillo Baquer, 1984, 190), mencionada por la Constitución como una de las «materias» en las que pueden asumir competencias las CC. AA. (art. 148.1.20º).

Las CC. AA. tomaron competencia exclusiva en asistencia social y basaron en ella la construcción institucional de sus servicios sociales. Cabría entender que dicho fundamento limitaría el ámbito subjetivo de dicha competencia a los afectados por las situaciones de necesidad

concernientes a dicha «materia», pero es el caso que las leyes de las CC. AA. de servicios sociales, de una u otra forma, asignaron a los mismos un ámbito subjetivo ilimitado. Ello era fruto de una dialéctica política que apuntaba a superar el marginalismo subjetivo de la beneficencia. Procede recordar en este punto que dicha competencia exclusiva de las CC. AA. no alcanza a los servicios sociales de la Seguridad Social, en virtud de que la Constitución atribuye al Estado (central) la legislación básica y el régimen económico de la misma, sin perjuicio de la ejecución de los servicios por las CC. AA. (art. 149.1.17º). Por efecto de las transferencias, el papel del Estado (central) en esta parcela está siendo débil.

Lo dicho muestra que la opción expansionista de las CC. AA. no tiene límites jurídicos efectivos relevantes, al menos en el orden político. Y no ha sido revocada por órgano competente. De este modo, sin entrar en la valoración jurídica de aquella decisión institucional, esta exposición toma nota de ella y pide más adelante cuentas de su cumplimiento a las CC. AA..

## 3. Carencias en los catálogos de los servicios públicos ante las situaciones de pobreza y marginalidad social

Toda la población puede llegar a estar afectada por necesidades y experimentar aspiraciones personales no cubiertas o viables de modo plenamente autónomo, vale decir, por los propios medios y por los de la reciprocidad familiar y amistosa. Dicho esto, la objetividad obliga a señalar que la pobreza y la marginalidad social son factores que propician algunas de las situaciones de necesidad y motivo de aspiraciones objeto de los servicios sociales, así como la demanda —manifiesta o latente— de su intervención. Las circunstancias indicadas aconsejan valorar la cobertura por los servicios sociales públicos

de las demandas diferenciales de la pobreza y la marginalidad social. Por los límites de espacio, se han seleccionado solamente una línea y un área de intervención. Aparte de las fuentes que se citarán, es antecedente general de este apartado uno de los trabajos que componen el informe sobre «Perfeccionamiento de los servicios sociales en España» (Casado, 2007c).

### **3.1. Prospección de demanda y oferta proactiva**

La proactividad es un enfoque de gestión que puede adoptarse para diferentes prestaciones de los servicios sociales. Aparte de otras aplicaciones, por razón de eficacia y equidad, esta rama está llamada a mantener actividades regulares de alcance colectivo destinadas a detectar ciertas demandas y a difundir las ofertas correspondientes a los usuarios. No pocos casos de carencias de atención familiar de los menores llegan a los servicios sociales mediante información de los centros educativos sobre absentismo escolar u otros problemas. Las recurrentes noticias sobre ancianos fallecidos en soledad parecen indicar carencia de conocimiento de un sector de la demanda potencial de los servicios sociales. En los reportajes sobre los problemas de alojamiento y servicios de los trabajadores temporeros no se observan intervenciones preventivas de los servicios sociales en la parte que les concierne. Etc.

La prospección de la demanda total, es decir, incluida la de carácter latente, resulta necesaria para racionalizar la oferta de los servicios sociales y, además, es de especial interés para integrar en su acción protectora a la población afectada de pobreza y marginalidad. Esto es así porque la misma sufre especiales dificultades y limitaciones para expresar sus necesidades y aspiraciones personales y porque disponen de menos información sobre la oferta de recursos. La oportunidad de la acción detectora de la demanda y difusora de la oferta para dichas clases de población resulta especialmente acusada en el caso de las actividades de carácter preventivo. La normativa jurídica reciente, como la preté-

rita, no ha adoptado en términos operativos el método proactivo. Y no parece que la práctica supla esta deficiencia. Veamos algunos indicios.

La toma de competencias en servicios sociales por las CC. AA. ha dado lugar a un fraccionamiento de sus estructuras y actividades inabarcable mediante documentación. Contamos, sin embargo, con un medio de información de alcance nacional —salvo Navarra y el País Vasco, por su régimen fiscal—, que concierne al nivel primario de los servicios sociales, el más relevante para la cuestión que ahora interesa. Para atajar las disparidades de oferta y cobertura que se estaban derivando de este régimen competencial, en 1988, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social llevó a puerto el que entonces se denominó Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales (en adelante, Plan Concertado). El mismo se instrumentó mediante convenios de colaboración entre el Ministerio y las CC. AA.. Según se acuerda en la primera cláusula de aquellos, su objeto era el «desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales». En la segunda cláusula se determinan dichas prestaciones en estos términos: «Información y Orientación, Ayuda a Domicilio, Prevención e Inserción y Alojamiento y Convivencia». Veamos en qué medida asumen las mismas el enfoque proactivo.

En dicha cláusula segunda se acuerda que «la Información y Orientación irá dirigida a individuos, grupos e instituciones sobre los derechos que pudieran corresponderles y los recursos sociales existentes, así como asesoramiento especializado sobre problemas sociales y su canalización, cuando sea necesario, a los demás servicios sociales existentes». Resulta obvio que el enfoque proactivo está particularmente indicado en esta prestación, pero no parece que fuera incorporado inicialmente al Plan Concertado. Enseguida de su primera aplicación, el mismo pasó a ser gestionado por el recién creado Ministerio de Asuntos Sociales. En el que debe de ser primer informe sobre el Plan Concertado —que se refiere a 1988— puede verse una viñeta que durante años ha representado a la prestación de información y orientación: un demandante siendo atendido por un funcionario en la oficina de este

(Ministerio de Asuntos Sociales, sin fecha, II.F). El examen de la última memoria disponible del Plan Concertado arroja un resultado parvo (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007a, 27 a 44 y 126): en la reseña de la evolución del Plan Concertado de 1988 a 2006 no aparece mención alguna del enfoque proactivo; en la información relativa a información y orientación de 2005 se dice que la información «se realiza a través de entrevistas, reuniones y visitas domiciliarias...», sin mayores precisiones.

Otra prestación básica propicia para el enfoque proactivo es la de prevención e inserción social, que en los primeros convenios se refirió a «intervenciones realizadas por equipos profesionales, dirigidas a personas en riesgo de marginación social, con el objeto de prevenir marginaciones sociales y, en su caso, lograr la reinserción familiar y social». La primera imagen gráfica de esta prestación —que puede verse en el informe relativo a 1988— es un mendigo haciendo el gesto de pedir limosna (Ministerio de Asuntos Sociales, sin fecha, II.F), la cual sugiere el método reactivo. Dejando aparte este indicio, la documentación posterior, incluida la memoria de 2005 (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007a, 149 a 156), no contiene menciones del enfoque proactivo.

Pasamos a otra fuente: un estudio realizado en 1999 sobre «Deficientes mentales internados en centros penitenciarios andaluces» (Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz, 2000; puede verse una selección de sus resultados en Casado y Murillo, 2001, 56 a 58). En el conjunto de los centros penitenciarios de Andalucía, salvo Puerto II, 82 internos fueron considerados afectados de deficiencia mental —discapacidad intelectual, en terminología actualizada—, lo que suponía una prevalencia del 0,84%. De ese conjunto, sólo el 21% había sido objeto de diagnóstico previo, lo cual supone que el 79% restante no había sido detectado por los agentes públicos llamados a ello, especialmente los de educación y los de servicios sociales; estos últimos son los responsables del diagnóstico y calificación administrativa de la discapacidad. Para valorar mejor esta omisión, conviene tener en cuenta lo siguiente: la encuesta citada ofrece también

información sobre la frecuencia de casos de reincidentes entre la población estudiada, la cual permite afirmar que una buena parte de los no diagnosticados previamente eran de esa clase penitenciaria. (En cuanto al papel del tercer sector en estos casos, se observó que sólo el 18,2% de los citados internos mantenían contacto con asociaciones.)

Aparte de estudios de carácter sociográfico destinados a la planificación, la prospección individualizada de demandas y la difusión también individualizada de la oferta parecen actividades propias del nivel primario de los servicios sociales. *Salvada la inseguridad y limitaciones de las fuentes nacionales disponibles, cabe presumir que los servicios sociales no están aplicando el enfoque proactivo de modo relevante.*

### 3.2. Atención a la enfermedad mental

Los servicios sociales están llamados a desempeñar un importante papel en la atención de una gran parte de las situaciones de enfermedad mental. Pero esto viene dificultado por el lastre del modelo de asistencia psiquiátrica pretérito. Fruto de un complejo proceso con raíces internacionales (Casado, 2003, pp. 456 a 461), llegó a España la reforma psiquiátrica. La misma, dejando aparte ciertos pasos previos, se asume mediante la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en estos términos (art. 20):

«Sobre la base de la plena integración de las actuaciones relativas a la salud mental en el sistema sanitario general y de la total equiparación del enfermo mental a las demás personas que requieren servicios sanitarios y sociales, las Administraciones Sanitarias competentes adecuarán sus actuaciones a los siguientes principios:

- La atención a los problemas de salud mental de la población se realizará en el ámbito comunitario, potenciando los recursos asistenciales a nivel ambulatorio y los sistemas de hospitalización parcial y atención a domicilio, que reduzcan al máxi-

mo posible la necesidad de hospitalización.

Se considerarán de modo especial aquellos problemas referentes a la psiquiatría infantil y la psicogeriatría.

- La hospitalización de los pacientes por procesos que así lo requieran se realizará en las unidades psiquiátricas de los hospitales generales.
- Se desarrollarán los servicios de rehabilitación y reinserción social necesarios para una adecuada atención integral de los problemas del enfermo mental, buscando la necesaria coordinación con los servicios sociales.
- Los servicios de salud mental y de atención psiquiátrica del sistema sanitario general cubrirán, asimismo, en coordinación con los servicios sociales, los aspectos de prevención primaria y la atención a los problemas psicosociales que acompañan a la pérdida de la salud en general».

La intervención de los servicios sociales que establece el artículo 20 de la Ley General de Sanidad viene exigida por dos circunstancias principales. El ideal de integración en el domicilio propio —salvo momentos y casos críticos— del enfermo mental requiere la provisión de apoyos personales o domésticos de ayuda a domicilio; la carencia de tales apoyos supone riesgo para los afectados o frustración de la integración social —en el orden laboral, por ejemplo— de sus cuidadores. Además de este recurso, que presumiblemente puede proveerse mediante la oferta común, son necesarias prestaciones de los servicios sociales específicas o con adaptaciones para enfermos mentales: rehabilitación psicosocial y laboral u ocupacional, pisos tutelados, minirresidencias, etc.

Pese a que era previsible la demanda indicada a los servicios sociales, en aquella coyuntura y en los años siguientes no se actuó consecuentemente. Por de pronto, los promotores de la reforma no contaron en absoluto con responsables ni expertos en esa rama. Por otra parte, salvo excepciones no conocidas, las iniciativas pioneras de la reforma psiquiátrica, protagonizadas por las consejerías competentes en sanidad de algunas CC. AA., no contaron tampoco con los órganos gestores de los servicios sociales; ocurrió esto incluso en consejerías que tenían asig-

nada competencia en esa rama junto a la sanitaria. Además, las leyes de acción social o servicios sociales promulgadas por las CC. AA., tanto en la fase de maduración de la reforma psiquiátrica como después de aprobarse la Ley General de Sanidad, en general, no recibieron en términos de eficacia jurídica la demanda que se derivaba de aquella. En el orden práctico, la aportación de recursos por los servicios sociales al nuevo modelo de salud mental fue aún más lenta que la de los nuevos medios sanitarios —por limitación de espacio, se obvia esta faceta básica.

El predominio de la acción de desinternamiento sobre la de creación de recursos alternativos abocó necesariamente a situaciones de sobrecarga familiar e, incluso, de desprotección y desamparo. Sobre esto se proponen interpretaciones encontradas (Villarreal, 2001, 20; González Duro, 2001, 20).

*Para el conjunto nacional, los servicios sociales públicos incurrieron en un déficit importante de respuesta a las demandas de la enfermedad mental.* Dicho esto, debe hacerse la salvedad de que algunas comunidades tomaron iniciativas coherentes con las exigencias del enfoque comunitario de la salud mental; sin pretensiones de exhaustividad, tal es el caso de Andalucía, Castilla-La Mancha y Madrid (Sanz Andrés, 2008). Para terminar, debe quedar constancia de las aportaciones privadas. De ellas, tienen especial relevancia las que vienen haciendo entidades integradas en la Confederación Española de Agrupaciones de Familiares y Enfermos Mentales (FEAFES) (FEAFES, 2007, cap. 4).

## **4. Factores de exclusión y desigualdad en la protección de los servicios sociales públicos**

El segundo objeto de esta exposición consiste en señalar, por modo selectivo, las exclusiones de la acción protectora de los servicios sociales públicos que sufren ciertos sectores de ciudadanos y las desigualdades territoriales de aquella.

No se pretende ahora identificar carencias cualitativas en la oferta de dichos servicios, sino localizar restricciones en el acceso a la misma y disparidades territoriales de carácter cuantitativo. Por tratarse del sector público, resulta indicado comenzar la búsqueda de tales hechos mediante el examen de su régimen institucional.

#### 4.1. Descentralización territorial regresiva

Las CC. AA. fundaron en su capacidad competencial relativa a la asistencia social la que tomaron en servicios sociales. Y, como quedó dicho, no se adoptó por aquellas ninguna limitación formal de signo marginalista en el ámbito subjetivo de dichos medios de la política social, es decir, no se restringió el derecho a la acción protectora de los servicios sociales a individuos o segmentos de población pobres o marginales.

En materia de organización territorial del Estado, la Constitución de 1978 otorgó el centro del escenario a las CC. AA. y marginó a la Administración local, de modo que no le asigna ni títulos ni papeles determinados en la materia objeto de esta exposición —como en otras—. Pese a este déficit, las primeras leyes de las CC. AA. sobre servicios sociales no dejaron de encomendar a las corporaciones locales responsabilidades en esta rama. Y la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que la legislación del Estado y de las CC. AA. atribuirá a las corporaciones locales «las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos» (art. 2.1). La aplicación de estas normas vino a tener cierta homogeneidad por efecto del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las corporaciones locales, que se inicia en 1988.

Todo lo anterior supone que, en el régimen político actual, los servicios sociales públicos se han configurado de modo muy descentralizado desde el punto de vista territorial. La idea

de la descentralización territorial ha gozado de mucha estima en los años pasados no sólo entre los políticos locales y regionales beneficiarios de la misma, sino también entre el común de los ideólogos de la cosa pública. Ello debe de haberse visto favorecido por ser un signo de anti-franquismo. El discurso a favor del principio en cuestión pondera las posibilidades que su aplicación ofrece para la adaptación de la oferta a las peculiaridades locales, a la vez que ignora nuestra experiencia histórica de graves daños para la población derivados de la descentralización territorial relativa a servicios de bienestar social. Los mentores y gestores de la construcción normativa de los servicios sociales, al contrario de lo que se hizo mediante la Ley General de Sanidad en su materia, optaron por la descentralización territorial de estilo decimonónico, *sin proveer a asegurar previamente la capacidad de gestión y financiera de todas las corporaciones locales*.

#### 4.2. Discrecionalidad y racionamiento

La Constitución no incluye mandatos de protección garantizada claramente aplicables a los servicios sociales públicos. Lo mismo cabe decir de los estatutos de las CC. AA. *Las leyes de servicios sociales contienen declaraciones de universalismo, a la vez que eluden instituir garantías de los derechos de acceso correspondientes; salvo excepciones de poca monta* (Casado, 2007b, 263 a 265). El Estado (central) no utilizó de modo efectivo su competencia en servicios sociales de la Seguridad Social para abordar ese objetivo, por el que no optó —de modo harto problemático— hasta la reciente Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAAD, en adelante).

El régimen de discrecionalidad de la acción pública de los servicios sociales posibilita el racionamiento de su oferta, es decir, la contención de la misma por debajo de la demanda. Esta práctica de limitación del gasto afecta sobre todo a las actividades y prestaciones de mayor dificultad técnica o coste. La política de racio-

namiento se realiza, por una parte, mediante las exclusiones de objetivos de protección y prestaciones, asunto tratado anteriormente. Por otra parte, el celo por limitar el gasto lleva a reducir la cuantía de la oferta de ciertas prestaciones.

### 4.3. Los cambios de la LAAD en el régimen institucional de los servicios sociales

En un contexto jurídico que por limitaciones de espacio no puede ser reseñado aquí, el Estado (central) ha tomado responsabilidades nuevas en servicios sociales mediante la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAAD). Esta Ley, por lo demás, ha supuesto cambios importantes en el régimen institucional de los servicios sociales (Vilà y Guillén, 2007). Siguiendo el orden de la exposición anterior, esos cambios consisten en una cierta recentralización competencial, que viene implicada por lo dicho, y en el establecimiento de determinadas garantías en la acción protectora. Por supuesto, ese nuevo régimen no alcanza a todo el sector público de los servicios sociales, sino sólo: 1) a los incluidos en el catálogo que regu-

la —básicamente: teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y de noche, y atención residencial— (art. 15.1), y 2) para su ámbito subjetivo de protección -que no alcanza a toda la población en riesgo o afecta de dependencia funcional, sino que se limita a aquella que necesita ayudas extraordinarias para las actividades *básicas* de la vida diaria (art. 2.2).

Además de las indicadas, la centralización que opera la LAAD presenta importantes limitaciones concernientes a la aplicación que generarán desigualdades territoriales (Seminario de Intervención y Políticas Sociales, 2008). Veamos uno de los flancos abiertos normativamente a las mismas. Según las previsiones de la LAAD, el Gobierno aprobó mediante el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, los acuerdos adoptados por el Consejo Territorial de la LAAD relativos a intensidades de protección de los servicios y cuantías de las prestaciones económicas. Para estas, el Real Decreto fija las cuantías correspondientes a 2007. Para el servicio de ayuda a domicilio se establecen módulos de horas mensuales de atención con intervalos, el mayor de los cuales es de 70 a 90 (anexo 1); parece que con esta fórmula se combina la concreción cuantitativa exigible desde el punto de vista jurídico con la flexibilidad imprescindible que requiere la gestión. Para los otros servicios, según puede verse en el Cuadro 4.6.1, las intensidades quedan abiertas a las desigualdades territoriales.

CUADRO 4. 6.1. Riesgos de desigualdad territorial del Real Decreto 727/2007, de 8 de junio

Servicio	Precepto
Teleasistencia	«El servicio de Teleasistencia se prestará para las personas en situación de dependencia conforme a lo establecido en el programa individual de atención, en las condiciones establecidas por cada Comunidad Autónoma o Administración que, en su caso, tenga competencia» (art. 7.2).
Centros de día y de noche	«Las Comunidades Autónomas o Administración que, en su caso, tenga la competencia, determinarán los servicios y programas y otras actividades de los centros para cada grado y nivel de competencia» (art. 9.5).
Residencia permanente	«Las Comunidades Autónomas o la Administración que, en su caso, tenga la competencia determinarán los servicios y programas de los centros para cada grado y nivel de dependencia» (art. 10.4).
Residencia temporal	«El servicio de estancias temporales en centro residencial estará en función de la disponibilidad de plazas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en cada Comunidad Autónoma y del número de personas atendidas mediante cuidados en el entorno familiar» (art. 10.5).

## 5. Exclusiones y desigualdades territoriales y sociales

Examinados en el apartado anterior los elementos institucionales de la rama de los servicios sociales generadores potenciales de exclusiones y desigualdades, este apartado tiene como objeto reseñar de modo analítico algunos de tales problemas. La información y el espacio disponibles serán los principales factores limitativos de la extensión de la muestra.

### 5.1. Exclusiones

El régimen de discrecionalidad lleva a escatimar la oferta de servicios sociales públicos y, para administrar la escasez, las entidades administradoras adoptan medidas de ajuste que tienen efectos de expulsión de demandas. En algunos casos, la exclusión es directa y forzosa. *En otros, los demandantes renuncian a la oferta por juzgar que las condiciones de acceso a la misma les resultan prohibitivas o muy onerosas.*

#### 5.1.1. Periodo de carencia de empadronamiento

La mayor parte de las CC. AA. tienen establecidos periodos de carencia de empadronamiento para tener opción a ciertas prestaciones de servicios sociales (Sarabia Sánchez, 2007, 338). De este modo, las comunidades atractivas por su oferta diferencial de servicios sociales —aparte de otras circunstancias— se protegen de una posible inmigración oportunista de demandantes de servicios. *El periodo de carencia de empadronamiento produce efectos de exclusión que son especialmente graves en casos de personas receptoras de prestaciones imprescindibles y caras, como las destinadas a las situaciones de dependencia funcional.*

#### 5.1.2. La LAAD salva las barreras territoriales

La LAAD exige cinco años de residencia en el territorio nacional como requisito de acceso a los derechos que instituye (art. 5c), pero salva las barreras territoriales interiores: «El reconocimiento de la situación de dependencia se efectuará mediante resolución expedida por la Administración Autónoma correspondiente a la residencia del solicitante y tendrá validez en todo el territorio del Estado» (art. 28.2). De este modo, la nueva ley ha venido a reducir las exclusiones de la oferta por efecto de la descentralización territorial de competencias en servicios sociales a las prestaciones de estos no cubiertas por la misma. Este cambio es muy importante, aunque limitado a los ámbitos material y subjetivo de la ley.

#### 5.1.3. Baremos impropios

Bien que con algunas excepciones honrosas, en los últimos decenios, se registra en el mundillo de los servicios de bienestar públicos españoles esta aparente contradicción: se ridiculiza y condena el régimen marginalista de la práctica benéfica tradicional —para pobres principalmente—; se ha ampliado el abanico de circunstancias marginalistas que puntúan en las competiciones de acceso a la oferta pública de aquellos. En las situaciones de oferta insuficiente, el criterio universalista lleva a racionar o graduar el acceso a las prestaciones según la gravedad de la contingencia de que se trate —como en la asistencia sanitaria—. En los servicios sociales, en cambio, abunda la discriminación mediante criterios ajenos a su objeto. Ello ocurre porque se miden tres clases de circunstancias: 1) la intensidad de la contingencia objeto de la protección; 2) el grado de carencia de apoyos familiares, y 3) la capacidad económica del solicitante o de su familia.

La valoración de la intensidad o gravedad de la contingencia posibilita una selección técnica, cuya legitimidad requiere que no sirva para excluir situaciones para las que esté indicada técnicamente la intervención.

*La valoración de la carencia de ayudas familiares y la subsiguiente exclusión del acceso a las prestaciones públicas de quienes tienen mejor cobertura, entraña el riesgo de un efecto discriminatorio indirecto.* La información disponible muestra que la atención de los servicios sociales para personas con dependencia que viven en hogares multifamiliares —de las hijas, principalmente— es mucho menos intensa que en el caso opuesto extremo, es decir, aquellos constituidos sólo por el afectado (Abellán *et al.*, 2007, 225). De este modo, cabe decir que los familiares cumplidores —por vocación o sentido de responsabilidad— del deber humano y civil de ayudar a ascendientes o descendientes afectados de dependencia son penalizados por las políticas públicas al uso. En relación con esto, resulta oportuno recordar que una gran parte de esa cobertura familiar se realiza con importantes costes monetarios directos —por contratación de empleados domésticos— y de oportunidad —en parte económicos y en parte personales— (Rodríguez Cabrero, 2004, 67).

*La tercera valoración de los solicitantes de prestaciones de servicios sociales busca y produce la exclusión de una parte de los solicitantes en función de su nivel de ingresos.* La población de clase económica alta no suele solicitar esas prestaciones de la red pública. Una parte de la población de posiciones económicas medias, conociendo el régimen de selección por capacidad económica o considerando inviable la espera, optan por resolver sus necesidades mediante ayuda familiar o con el concurso de recursos externos onerosos: contratación de cuidadores domésticos, servicios formales —sobre todo residenciales— mercantiles. Otra parte de los afectados de clases medias recurren a o mantienen esas mismas soluciones tras ver denegadas sus solicitudes. En el orden de la moral social, estas exclusiones, por pasiva o por activa, de las clases medias, aparte de que contradicen el ideal de la universalidad, deslegitiman socialmente la acción pública en servicios sociales y los estigmatizan (Fantova *et al.*, 2005, 32). Pero antes que todo eso, la exclusión de las clases medias del acceso a ciertas prestaciones de los servicios sociales supone la privación de las mismas para quienes no pueden adquirirlas en el mercado: «El problema es que,

mientras que para acceder a una plaza residencial pública se necesita tener ingresos inferiores a 1'5 del SMI, el precio de una residencia asistida privada no baja de 2,5 veces el SMI; es por ello que aquellos individuos cuyos ingresos estén entre 1,5 y 2,5 veces el SMI se encuentran totalmente desprotegidos» (Montserrat, 2004, 90).

#### **5.1.4. El copago**

La LAAD limita su ámbito subjetivo a los afectados por dependencia para las actividades básicas de la vida diaria (art. 2). La exclusión de la dependencia funcional para actividades instrumentales (hacer compras, preparar comidas, cuidar del hogar, cuidar a los familiares, etc.) y avanzadas (como estudiar o trabajar) supone la exclusión de un gran número de afectados del régimen igualitario y garantista que establece dicha norma. La LAAD no excluye de su acción protectora en razón de la buena capacidad y disposición asistencial de familiares; al contrario, esta da opción a la «prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a los cuidadores no profesionales» (art. 18). Pasando ahora al factor económico, la LAAD modula cuantitativamente su acción protectora en función de la capacidad económica del solicitante, que incluye renta y patrimonio (art. 14.7). Para aplicar dicho factor a los servicios, la LAAD establece la participación de los beneficiarios en su coste (art. 33.1) «en función de su capacidad económica» (exposición de motivos, 3) y «se tendrá en cuenta la distinción entre servicios asistenciales y de manutención y hoteleros» (art. 33.3). En las prestaciones económicas, la discriminación se aplica mediante la variación de las cuantías (art. 33.2). El menor importe de una prestación económica supone una menor protección.

Frente al frecuente alegato de la excepcionalidad, conviene partir de observaciones fundadas, como la siguiente: «El *copago* en servicios sociales es una práctica generalizada en todos los regímenes de bienestar social, incluso en los países de amplia generosidad prestacional como son los regímenes nórdicos. El copago en la práctica del modelo social europeo tiene como objetivo

diferenciar el coste de las prestaciones sociales de otros gastos que debe asumir el usuario como son los gastos de alimentación y vivienda (salvo las situaciones de pobreza cuyo coste es asumido por el sistema); además, es una técnica para la moderación del crecimiento del gasto público» (Rodríguez Cabrero, 2007, 358). Sentado lo anterior, la cuestión es evitar tarifas de copago con efectos de exclusión (Monserrat, 2007, 47).

## 5.2. Desigualdades entre CC. AA. y dentro de las mismas

No existiendo un mecanismo de armonización de las políticas de servicios sociales, el régimen de discrecionalidad de provisión aboca a las desigualdades territoriales. Las mismas son importantes y aparentemente injustificadas desde un punto de vista político-social en el aspecto cuantitativo, tanto en el nivel primario como en el especializado. También aquí por limitaciones de información y espacio se ofrecen solamente un análisis relativo a los servicios sociales de atención primaria y otro de la especializada.

### 5.2.1. Prestaciones básicas

En la documentación administrativa inicial del Plan Concertado se afirma: «La finalidad del presente Convenio-Programa es lograr la colaboración entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma (...) para

financiar conjuntamente una red de atención de servicios sociales municipales que permita garantizar unas prestaciones básicas a los ciudadanos en situaciones de necesidad» (Ministerio de Asuntos Sociales, 1988, 1). La Memoria correspondiente a 2005 parece indicar que dichas prestaciones básicas se ofertan en la práctica totalidad del territorio abarcado por el Plan —no incluye Navarra ni al País Vasco— (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, 63). La citada Memoria incluye la Tabla 4.6.1, que muestra importantes desigualdades de protección para el nivel de las comunidades y ciudades autónomas (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, 78).

Las desigualdades van de 1 a 5, si comparamos Extremadura con Melilla, y aquella tiene un gasto por habitante menos de la mitad de la media del conjunto, en tanto que el de la segunda es más del doble de la misma. ¿Estarán justificadas estas desigualdades por dispares necesidades de los territorios (referencia fundacional del Plan Concertado)? Andalucía y Extremadura suelen equipararse en cuanto a niveles de renta y estratificación social, pero las cifras de gasto por habitante de la primera son más del doble que los de la segunda. Melilla gasta cinco veces más que Ceuta, sin que sean conocidas diferencias económicas y sociales que justifiquen la disparidad; por cierto, la Administración General del Estado tiene competencias estimables sobre los servicios sociales de ambas ciudades. Etc. *Parece, pues, que el criterio de necesidad es seguido de modo muy dispar en la oferta de las prestaciones básicas abarcadas por el Plan Concertado de al menos una parte de las comunidades y ciudades autónomas.*

**Tabla 4.6.1. Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales/gastos por habitante. Año 2005**

Comunidades y ciudades autónomas	Gasto por habitante (euros)
Andalucía	24,47
Aragón	18,47
Asturias	28,51
Baleares (Illes)	37,26
Canarias	22,44
Cantabria	27,32
Castilla-La Mancha	20,41
Castilla y León	33,05
Cataluña	18,76
Extremadura	11,83
Galicia	20,02
La Rioja	14,47
Madrid	14,32
Murcia	21,15
Comunidad Valenciana	13,92
Ceuta	12,35
Melilla	59,17
<b>Total</b>	<b>20,65</b>

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales (2007), *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales, 2005-2006*, Madrid, p. 78.

La administración del Plan Concertado no ofrece información relativa al nivel local, pero la observación de los estudiosos —y la común— revela disparidades extremas en el mismo, las cuales afectan tanto a la cuantía de los recursos que se ofertan como al régimen de acceso los mismos (Sarabia Sánchez, 2007, 336). La disparidad cuantitativa puede llegar a la omisión de ciertas prestaciones asignadas a los ayuntamientos en la oferta de algunos de ellos. La desigualdad de acceso afecta sobre todo a las prestaciones costosas y racionadas, especialmente la ayuda a domicilio en el nivel de atención primaria. Estas disparidades, por cierto, pueden llegar a condicionar las decisiones de residencia de los ciudadanos demandantes de ellas. *Así pues, incluso dentro de una misma comunidad autónoma, se registran desigualdades de protección en la atención primaria que son fruto de la discrecionalidad.*

### 5.2.2. Servicios sociales para el envejecimiento

Hubiera sido interesante abordar el fenómeno de las desigualdades territoriales de protec-

ción de las situaciones de dependencia, pero no se cuenta con información adecuada para hacerlo. Sí se dispone, en cambio, mediante el Observatorio de Mayores, de datos estadísticos estimables sobre los servicios sociales para esa población, una buena parte de cuyas prestaciones están destinadas a la protección de situaciones de dependencia. La información que se ofrece seguidamente corresponde a la acción pública, que incluye servicios propios y concertados. Para valorar los datos deben tenerse en cuenta circunstancias que se reseñan en el antecedente de esta exposición.

La Tabla 4.6.2 incluye, además de la información relativa al conjunto nacional, la correspondiente a una selección convencional de CC. AA. de características socioeconómicas dispares. Las cifras relativas a estas muestran importantes desviaciones de la media nacional. En términos generales, cabe decir que el nivel económico se asocia a una mayor protección relativa. Pero se observan particularidades que deben relacionarse con otras circunstancias, incluida la discrecionalidad.

La inferior cobertura relativa de Andalucía puede relacionarse con su bajo nivel económico, pero tal hipótesis no sirve para Extremadura,

que presenta un nivel de cobertura superior a la media nacional, salvo en teleasistencia. Castilla y León presenta una cobertura superior a la media en centros residenciales, lo cual no parece que pueda explicarse por su nivel económico. Galicia es la comunidad autónoma con menor cobertura relativa, lo que puede relacionarse con su nivel económico y con la conservación de una elevada capacidad familiar para la prestación de cuidados; pero su inferioridad respecto a otras comunidades pobres y con gran reserva familiar

reclama otros factores explicativos. Madrid destaca en todos los renglones, pero especialmente en teleasistencia. Como quiera que este es un servicio encomendado a los ayuntamientos, pudiera influir en ese hecho el gran peso y el estimable dinamismo asistencial de Madrid capital. Navarra y el País Vasco presentan niveles de cobertura acordes con sus economías. Pero no debe desdeñarse la posible influencia en esta situación favorable de factores políticos. Navarra conservó su régimen foral durante el franquismo y ello le per-

**Tabla 4.6.2. Servicios sociales públicos para mayores en España. Índices de cobertura. 2007 \***

Prestación	España	Andalucía	C. y León	Extremadura	Galicia	Madrid	Navarra	P. Vasco
Teleasistencia	4,38	4,61	3,37	2,99	1,11	10,46	5,39	3,60
Ayuda a domicilio	4,39	3,26	4,35	10,00	2,50	6,62	3,44	5,39
Centros de día para situaciones de dependencia	0,47	0,46	0,26	0,53	0,13	0,73	0,22	0,68
Centros residenciales	1,88	1,05	2,15	2,78	1,16	2,38	2,20	2,43

\* (Usuarios / población  $\geq$  65 años) x 100.

Fuente: Observatorio de Mayores, Boletín sobre envejecimiento, nº. 32.

mitió beneficiarse de una doble financiación en los servicios sociales para personas mayores —como para otros—: la propia y la de la Seguridad Social (Servicio Social de Pensionistas y sucesores). En el País Vasco gozó del mismo privilegio la provincia de Álava. En el Estado actual, la comunidad autónoma ha asignado a las diputaciones de las tres provincias —«territorios históricos»— las principales competencias en servicios sociales y ello pudiera estar teniendo un efecto dinamizador de la acción en esa rama —a la vez que favorece la desigualdad interprovincial.

El régimen de discrecionalidad se acusa igualmente en la evolución de la protección pública mediante los servicios sociales. Así lo acusan las fuertes desigualdades entre CC. AA. en la evolución durante el periodo 2002-2007 relativa a los servicios sociales para personas mayores.

Parece que la desigualdad territorial de protección se produce de modo más grave en el interior de las CC. AA. Los ayuntamientos difieren no sólo en la extensión de la cobertura y en el régimen de copago, sino en la composición de la oferta; hasta el extremo de que una parte de los municipios no dispensan las prestaciones que se canalizan mediante la teleasistencia y la ayuda a domicilio, medios ambos asignados en general a la Administración local. Así, por ejemplo, según un informe del Defensor del Pueblo en el País Vasco, las diferencias por cociente entre las zonas de mayor y menor cobertura de los servicios residenciales, centros de día y servicio de ayuda domiciliaria para personas mayores pueden ser de uno a cuatro entre comarcas cercanas entre sí (Ararteko, 2004, 370).

La información empírica disponible revela, para el caso de las Comunidades Autónomas, o indica, para el nivel local, que se están produciendo

muy grandes disparidades en la oferta de los servicios sociales públicos para las situaciones de dependencia de personas de 65 o más años.

**Tabla 4.6.3. Servicios sociales públicos para mayores en España. Índices de cobertura \***

Prestación	Años	España	Andalucía	C. y León	Extremadura	Galicia	Madrid	Navarra	P. Vasco
Teleasistencia	2002	1,48	2,16	2,22	**0,64	0,46	1,80	3,92	1,46
	2007	4,38	4,61	3,37	2,99	1,11	10,46	5,39	3,60
	Variación	2,90	2,45	1,15	2,35	0,65	8,66	1,47	2,14
Ayuda a domicilio	2002	2,80	2,96	2,90	4,58	1,84	2,71	3,67	4,76
	2007	4,39	3,26	4,35		2,50	6,62	3,44	5,39
	Variación	1,59	1,65	1,63	6,42	0,66	3,91	-0,23	0,73
Centros de día para situaciones de dependencia	2002	0,15	0,04	0,14	0,43	0,03	0,16	0,17	0,31
	2007	0,47	0,46	0,26	0,53	0,13	0,73	0,22	0,68
	Variación	0,32	0,42	0,12	0,10	0,10	0,57	0,05	0,37
Centros residenciales	2002	1,41	1,27	1,95	1,28	0,68	1,57	2,44	1,53
	2007	1,88	1,05	2,15	2,78	1,16	2,38	2,20	2,43
	Variación	0,47	-0,20	0,20	1,50	0,48	0,81	-0,24	0,90

\* (Usuarios / población  $\geq$  65 años) x 100.

\*\* 2001.

Fuente: Observatorio de Mayores, Boletín sobre envejecimiento, n.º 8 y 32.

## 6. Conclusiones

La exposición anterior es un extracto drástico del texto íntegro relativo a servicios sociales elaborado para el VI Informe FOESSA. Las conclusiones que siguen corresponden a dicho texto extenso, de modo que la fundamentación de una buena parte de ellas se halla solamente en el mismo.

Por la diversidad de acepciones de la locución «servicios sociales», conviene indicar la que aquí se adopta: la rama de actividades denominadas servicios sociales tiene como objetivo general mediato el bienestar individual y social, para el presente y para el futuro, que procura sobre todo mediante la ayuda personal polivalente, al servicio de la cual provee prestaciones individuales y otras actividades, ambas de carácter técnico (no monetarias desvinculadas), formalizadas en algún grado y producidas y dispensadas mediante diversos regímenes institucionales.

### 6.1 Carencias de la oferta pública en seis líneas y áreas examinadas

- Salvadas la inseguridad y limitaciones de las fuentes nacionales disponibles, cabe presumir que los servicios sociales no están aplicando el enfoque proactivo de modo relevante.

- En el área de la discapacidad, con las previsible diferencias propiciadas por un régimen administrativo muy descentralizado, se está llevando a cabo una expansión de las políticas pasivas (prestaciones monetarias y beneficios fiscales principalmente) que han potenciado la práctica de valoraciones tecnoburocráticas en perjuicio del método racional de programación y seguimiento individualizados.

- Parece que la oferta de servicios de ayuda a domicilio no esté proveyendo apoyo supletorio para la crianza infantil en grado relevante, lo que debe de ser particularmente arriesgado para las familias y madres solitarias pobres y/o marginales.

- En una parte importante de las CC. AA., los servicios sociales públicos están incurriendo en fallo ante las demandas de la enfermedad mental que les corresponde cubrir.

- En el área de la discapacidad intelectual, los servicios sociales públicos fallan gravemente ante estas dos demandas: 1) prevención de conductas delinquentes de quienes están en mayor riesgo de cometer delitos; 2) funciones de enlace para facilitar la reinserción pospenitenciaria y, en su caso, para proveer recursos alternativos a la integración familiar.

- Los servicios sociales públicos no cumplen con el papel que les corresponde en las carencias personales y la marginación social que padecen las personas en riesgo o situación de prostitución. Esta apreciación se refiere a las acciones específicas, y no a las que puedan alcanzar a dichas personas mediante programas relativos a toxicomanías, violencia física contra la mujer, etc.

## 6.2. Factores de exclusión y de desigualdad

- En la rama de los servicios sociales, se han seguido estas políticas: 1) la Constitución permitió la toma de competencia exclusiva por las CC. AA., con el consiguiente riesgo de desigualdad territorial de protección; 2) por virtud de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y de la voluntad política de las CC. AA. se ha descentralizado una parte de la acción de los servicios sociales a las corporaciones locales sin asegurar su viabilidad financiera ni su exigibilidad por los ciudadanos.

- Las leyes de servicios sociales contienen declaraciones de universalismo, a la vez que eluden instituir garantías de los derechos de acceso correspondientes, salvo excepciones de poca monta. Este régimen de discrecionalidad posibilita dos tipos de medidas de racionamiento: omisión de ciertas prestaciones y oferta insuficiente de otras.

- La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, ha supuesto la asunción de responsabilidades por la Administración General del Estado

en servicios sociales, pero sólo para quienes necesitan ayudas extraordinarias para las actividades básicas de la vida diaria y en régimen compartido con las CC. AA. La acción protectora de la ley no cubre todo el coste de su acción protectora mediante servicios sociales, sino que lo comparte con los beneficiarios. Tanto la ley como sus normas de desarrollo dejan amplios márgenes para la desigualdad territorial, especialmente en lo que concierne a las intensidades de protección.

## 6.3. Exclusiones

- El periodo de carencia de empadronamiento produce efectos de exclusión que son especialmente graves en casos de personas receptoras de prestaciones imprescindibles y caras, como las destinadas a las situaciones de dependencia funcional.

- La valoración de la carencia de ayudas familiares y la subsiguiente exclusión del acceso a las prestaciones públicas de quienes tienen mejor cobertura entraña el riesgo de un efecto discriminatorio indirecto

- La valoración de los solicitantes de prestaciones de servicios sociales busca y produce la exclusión de una parte de los solicitantes en función de su nivel de ingresos.

- La exigencia de una gran participación en el coste puede llegar a producir la autoexclusión inducida.

## 6.4. Desigualdades territoriales para cuatro áreas examinadas

- Parece que el criterio de necesidad es seguido de modo muy dispar en la oferta de las prestaciones básicas abarcadas por el Plan Concertado de al menos una parte de las comunidades y ciudades autónomas.

- Incluso dentro de una misma comunidad autónoma, se registran desigualdades de protección en la atención primaria que son fruto de la discrecionalidad.

- Las situaciones de las personas sin hogar son, por lo general, muy graves y la acción protectora de los ayuntamientos es harto insegura y dispar, por la muy distinta capacidad y voluntad política de los mismos, y también por la carencia de control efectivo sobre el cumplimiento de sus responsabilidades.

- Con las limitaciones que impone la información disponible, no parece arriesgado afirmar que se registran grandes disparidades entre CC. AA. en la acción de los servicios sociales públicos para la discapacidad. Estas disparidades atañen al régimen jurídico de acceso a la oferta y a la cuantía de esta.

- La información empírica disponible revela, para el caso de las CC. AA., o indica, para el nivel local, que se están produciendo muy grandes disparidades en la oferta de los servicios sociales públicos para las situaciones de dependencia de personas de 65 o más años

## 7. Bibliografía

- ABELLÁN GARCÍA, A., *et al.* (2007): «Discapacidad y dependencia en la población mayor». En *Informe 2007 del Estado de Salud de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- ARARTEKO (2004): *Atención a las personas mayores en la CAPV: servicios de asistencia domiciliaria, centros de día y centros residenciales*. Vitoria-Gasteiz.
- *Boletín sobre envejecimiento*, n.ºs 8 y 32.
- CASADO, D. (2003): «Las entidades sociales y las enfermedades mentales». En RODRÍGUEZ CABRERO, G.: *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid: Cáritas Española Editores y Fundación FOESSA.
- (2007a): «La rama de los servicios sociales». En CASADO, D., y FANTOVA, F. (coords.): *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Cáritas Española Editores.
- (2007b): «Objetivos permanentes y enfoques de los servicios sociales». En CASADO, D. y FANTOVA, F. (coords.): *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Cáritas Española Editores.
- (2007c): «Demandas y reforma de la oferta técnica de servicios sociales». En CASADO, D., y FANTOVA, F. (coords.): *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Cáritas Española Editores.
- CASADO, D., *et al.* (1994): «Servicios sociales y acción social». En JUÁREZ, M. (dir.): *V Informe sociológico sobre la situación social de España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- CASADO, D., y FANTOVA, F. (coords.) (2007): *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Cáritas Española Editores.
- CASADO, D., y MURILLO, S. (2001): «Iniciativas pro prevención de la delincuencia y atención a personas con deficiencias afectas por el régimen penal-penitenciario». *Boletín del Real Patronato sobre Discapacidad*, agosto de 2001.
- COMISIÓN MINISTERIAL PARA LA REFORMA PSIQUIÁTRICA (1985): *Informe de la Comisión Ministerial para la Reforma Psiquiátrica*. Ministerio de Sanidad y Consumo.
- DEFENSOR DEL PUEBLO (1992): *Estudio y recomendaciones del Defensor del Pueblo sobre la situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España*. Madrid.
- FANTOVA, F., *et al.* (2005): *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- FEAFES. (2007): *Memoria 2006*.
- GONZÁLEZ DURO, E. (2001): «Entrevista». En *Entorno social*, mayo/junio 2001.
- LINDON HENARES, L. (2008): *Derechos Humanos y Discapacidad en España. Informe de situación. Fundación ONCE 2007*. Madrid: Grupo Editorial Cinca.
- MARTÍN LÓPEZ, E., *et al.* (1983): «Sanidad, Seguridad Social y Servicios Sociales en España» (1975-1982). En VV. AA.: *Informe sociológico sobre el cambio social en España (1975-1982)*. Madrid: Editorial Euramérica.
- MARTÍN RETORTILLO BAQUER, L. (1984): *Materiales para la Constitución*. Madrid: Akal Editor.
- MINISTERIO DE ASUNTO SOCIALES. *Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales*. Sin fecha (se refiere a 1988). (Multicopiado).
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. (2007): *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales 2005-2006*. Madrid.
- MONSERRAT CODORNIU, J. (2004): «Los costes de la protección de la dependencia para la población mayor: gasto razonable versus gasto actual».

- En CASADO, D.: *Respuestas a la dependencia*. Madrid: Editorial CCS.
- (2007): «¿Si soy dependiente, cobraré una pensión?». *Agathos*, junio.
- OFICINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (2000): *Deficientes mentales internados en centros penitenciarios andaluces*.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004): «La población dependiente española y sus cuidadores». En CASADO, D. (dir.): *Respuestas a la dependencia*. Madrid: Editorial CCS.
- (2007): «Financiación de los servicios sociales con especial referencia a la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Situación y propuestas de mejora». En CASADO, D., y FANTOVA, F. (coords.): *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Cáritas Española Editores. 355-371.
- SAN ANDRÉS, M.<sup>a</sup> J.: «La coordinación sociosanitaria en la atención a personas con enfermedad mental. La experiencia de la Comunidad de Madrid». En CASADO, D. (dir.): *La coordinación (gruesa y fina) en y entre los servicios sanitarios y sociales*. Barcelona: Hacer Editorial, en prensa.
- SARABIA SÁNCHEZ, A. (2008): «Propuestas de mejora en la organización y gestión de los servicios sociales. Diagnóstico funcional y sugerencias de cambio». En CASADO, D.: Seminario de Intervención y Políticas Sociales (2008): *Anotaciones a la LAAD*. Madrid: Polibea.
- VILÁ A., y GULLÉN E. (2007): «Impacto de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia en los servicios sociales de las Comunidades Autónomas». En CASADO, D., y FANTOVA F. (coords.): *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Cáritas Española Editores, 177-205.
- VILLARROEL, V. G. (2001): «Del manicomio a la inseguridad». *Entorno social*, mayo/junio de 2001.

4

Políticas y bienes sociales

**Conclusiones**

Autora

ANA ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA

# 4

## Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

### Conclusiones

1. Introducción
2. Políticas sociales y vulnerabilidad
3. El papel de la descentralización
4. Equilibrios institucionales

## 1. Introducción<sup>[1]</sup>

Las políticas del bienestar en España han seguido un itinerario a través del que se ha modernizado sus estructuras, extendido su cobertura hasta su práctica universalización en algunos casos, ampliado su campo de actuación y mejorado los niveles mínimos cubiertos. Este desarrollo fue especialmente intenso en los años ochenta y comienzos de los noventa, momento en el que se amplió la cobertura del sistema sanitario, se modernizaron los sistemas de protección de rentas, se incorporaron sistemas de protección asistencial, se ampliaron los mínimos del sistema educativo y las comunidades autónomas regularon sus sistemas de servicios sociales, entre otras transformaciones. Este impulso se ha contenido desde mediados de la década de los noventa, cuando la preocupación por la contención del gasto y la sostenibilidad de los sistemas ha primado sobre los demás objetivos y las reformas han seguido itinerarios de racionalización.

Antes de pasar a recoger las principales conclusiones de los trabajos incluidos en el capítulo 4, sería conveniente señalar también que el desarrollo de estas políticas ha tenido efectos importantes sobre la distribución de vulnerabilidades y los procesos de exclusión social. Así, parecen claros los efectos de contención de la pobreza de las políticas de rentas durante la década de los noventa (véase capítulo 2) o la mejora de los niveles educativos de la población. Sin embargo, algunas reformas han traído consigo efectos no buscados ni queridos, pendientes en su mayoría de evaluación o valoración: como el crecimiento de la temporalidad como resultado de su apertura como alternativa al desempleo, el freno a la protección frente a la pobreza debido a las reglas de incompatibilidad de muchas prestaciones o el descenso en la obtención de una titulación mínima como efecto de la ampliación de la escolaridad obligatoria. Lo que debería recordar que los instrumentos de las políticas no deben identificarse con los objetivos que persiguen

y tienen que ir acompañadas de otras medidas en distintos ámbitos orientadas todas ellas a un mismo objetivo.

## 2. Políticas sociales y vulnerabilidad

La participación laboral se identifica como el espacio privilegiado de integración o inserción social, fundamentalmente por ser el espacio privilegiado de consecución de ingresos frente a la pobreza. Así, las vulnerabilidades en el espacio laboral se han asociado con la falta de empleo. Sin embargo, como muestran en su trabajo C. García y M. A. Malo, estas se relacionan cada vez más con la falta de calidad en el empleo o, dicho de otro modo, la precariedad del vínculo con el mercado de trabajo: bien como atrapamiento en la temporalidad bien como insuficiencia de ingresos. Al igual que el desempleo, los indicadores muestran la sensibilidad de la precariedad laboral al ciclo económico, y la conversión de la temporalidad es un riesgo para ciertos trabajadores atrapados de forma permanente en ella. Además, estos riesgos de desempleo y atrapamiento en la temporalidad están distribuidos desigualmente por territorios (Andalucía, Extremadura y Canarias concentran buena parte de la población en riesgo), tipos de hogar, nivel de estudios y momento del ciclo vital según sexo.

Estos datos muestran los alcances y los límites de algunas de las políticas desarrolladas desde que en los años ochenta se facilitase el recurso a los contratos temporales como vía de lucha contra el desempleo. Por una parte, las dificultades para descender del 30% de temporalidad han

### [1]

Estas conclusiones se basan en los trabajos que componen este capítulo 4 del VI Informe FOESSA. Agradezco a sus autores el esfuerzo por elaborar sus trabajos siguiendo unas orientaciones comunes, su respuesta y atención a las cuestiones y requisitos más diversos y sus comentarios e indicaciones sobre versiones anteriores de este texto. Sin embargo, sus errores corresponden a la autora.

reorientado la política laboral hacia el objetivo de estabilización de la contratación (reformas de 1997 y de 2006). Por otra, se ha reforzado la orientación de las políticas siguiendo el discurso de activación hacia el de empleo y el abandono de las pasivas tanto en las políticas de garantía de rentas como en las de empleo. Los resultados de estas políticas son limitados: la generación de nuevos contratos indefinidos no ha liberado a un buen número de carreras laborales de la temporalidad, y las escasas evaluaciones de la eficacia de las políticas activas señalan que sus resultados son limitados en el freno de los riesgos de exclusión del mercado laboral. A lo que C. García y M. Malo concluyen que no todo el empleo es igual de bueno dado que algunas propuestas de políticas pueden dar origen a nuevos riesgos de exclusión a largo plazo. Para limitar los riesgos de la temporalidad se debería perseguir tanto su reducción como la mejora de sus condiciones de trabajo, y la mejora del acceso al empleo tendría que vincular políticas activas con las políticas pasivas de protección de rentas y con la política social general.

Sobre el papel las políticas de protección de rentas comienzan su acción una vez finalizada la relación con la actividad laboral o en situaciones de difícil acceso a la misma, actuando sobre el riesgo de pobreza de los hogares. De entre el conjunto de programas de transferencia de rentas, A. Arriba y D. Guinea delimitan su ámbito de estudio a los programas que protegen frente a la ausencia de ingresos o rentas de forma más o menos permanente o indefinida: pensiones, desempleo y asistencia social. Los principales mecanismos, procedentes de instituciones con origen en los años sesenta, pasaron a mediados de los ochenta por importantes procesos de modernización y racionalización. A comienzos de los años noventa se produjeron reformas que ampliaron la protección de mínimos e introdujeron mecanismos de protección asistencial en situaciones de necesidad probada lo que supuso su universalización teórica. A partir de ese momento las reformas introducidas han mantenido las estructuras básicas de los sistemas, siguiendo una orientación de racionalización que ha priorizado la restricción del gas-

to. Este desarrollo ha dado lugar a un conjunto fragmentado de mecanismos de sustitución o garantía de rentas que, a pesar de su ubicación en distintos sistemas de política social, se organiza sobre una lógica común que emana de la participación y posición, presente o pasada, en el mercado de trabajo. Esta lógica se ha reforzado en cierta medida en los últimos años debido a la extensión de la lógica de la activación que, al igual que en las políticas de mercado de trabajo, está impregnando la protección de rentas. A esta jerarquía se superpone la jerarquía territorial, según la cual las prestaciones descienden en calidad protectora conforme desciende el nivel de gobierno que las elabora o gestiona.

A pesar de que la cobertura del conjunto de las prestaciones ha ido aumentando (fruto de la maduración del sistema y de la incorporación de nuevos mecanismos), siguen siendo las pensiones contributivas y las prestaciones de desempleo los principales instrumentos de protección frente a la pobreza, y las pensiones no contributivas y asistenciales mantienen un peso muy inferior. El incremento de cuantías en los últimos años ha incidido en la desigualdad entre los distintos niveles protegidos: mientras los mejores niveles de protección mejoran en posición relativa, las prestaciones y subsidios de desempleo no contributivas pierden capacidad adquisitiva. En algunas de las prestaciones individuales se ha reforzado su papel de protección de los hogares en función de sus características. Sin embargo, en términos generales, la pobreza es mayor en los hogares perceptores de prestaciones, en mayor medida si constituyen los únicos ingresos del hogar. Por lo que se puede afirmar que la protección de rentas, por sí sola, no elimina el riesgo de pobreza de los hogares. Esto tiene que ver en buena medida con los bajos niveles protectores y las cláusulas de incompatibilidad que afectan en especial a las prestaciones destinadas a los hogares más pobres, es decir a las prestaciones de tipo asistencial o no contributivo.

A diferencia de otros sistemas, el modelo español de acceso a la vivienda (o sistema de provisión residencial dominante) se organiza a través de los mecanismos económicos del mercado. Un modelo que ha llevado el precio

de este bien básico muy por encima del bienestar de las familias, que tienen que hacer un gran esfuerzo para acceder a su vivienda: en forma de endeudamiento que supone un riesgo fuerte para muchas familias, pero especialmente para un sector vulnerable con ingresos reducidos. A esta situación de vulnerabilidad se añade la de aquellos grupos que ni siquiera pueden acceder a una vivienda o a una en condiciones apropiadas. A partir de este punto de partida, L. Cortés, F. Antón, C. Martínez y J. Navarrete elaboran el concepto de exclusión residencial como aquellos procesos que conducen a que determinados grupos y colectivos no puedan resolver de manera satisfactoria y autónoma sus propias necesidades residenciales -cambiantes a lo largo de sus ciclos vitales-. Su operacionalización diferencia entre aquellas personas insertas en una residencia que no reúne las condiciones de habitabilidad (problemas estructurales o carencia de instalaciones) y las de aquellas que no pueden satisfacer sus necesidades residenciales (hacinamiento, falta de accesibilidad y desadaptación funcional).

La evaluación que estos autores hacen del conjunto de las políticas de vivienda muestra que sus resultados distan bastante de impulsar el acceso a la vivienda de los grupos más vulnerables. La política de vivienda ha estado orientada en una buena parte a la potenciación del sector de la construcción, en el que la producción de viviendas protegidas ha sido insuficiente y, en algunos casos, está siendo ocupada por grupos más solventes. Las políticas fiscales que favorecen el acceso a la propiedad (concesión de beneficios fiscales a compradores) han beneficiado a grupos de altos ingresos. En cuanto a las últimas medidas de apoyo al alquiler, sus efectos reales todavía no están claros, pero parece que incluso podrían favorecer el encarecimiento de un bien cada vez más necesario. Las viviendas protegidas o alojamientos de instituciones privadas tienen cada vez menor capacidad de actuar en el mercado, lo que reduce las posibilidades de programas de vivienda social. Por último, las ayudas a la rehabilitación y revitalización de espacios urbanos degradados están siendo destinadas sobre todo al arreglo de edificios y sólo en menor medida al desarrollo de planes de revitalización urbana.

La universalización de los sistemas educativo y sanitario determina la definición de exclusión como desventajas en el acceso y de cobertura desigual de estas ramas de la acción social. La educación, está definida como un bien social básico al que tienen derecho todos los individuos y constituye uno de los factores más influyentes a la hora de construir las trayectorias vitales, sobre todo laborales de los ciudadanos. Como muestra M. López de la Nieta, las políticas educativas han extendido progresivamente la duración de la educación básica obligatoria, que en la actualidad alcanza los 16 años. En este sentido, las distintas legislaciones educativas han generado una fuerte heterogeneidad entre los niveles educativos de la población española actual, lo que, junto con la mayor intensidad educativa en los primeros años de la vida, conlleva la utilización de distintos indicadores para medir la exclusión educativa: el analfabetismo y la carencia de estudios para la población general y las dificultades de acceso y mantenimiento en el sistema educativo reglado (absentismo escolar, fracaso escolar, no escolarización-abandono) para menores y jóvenes. Los niveles educativos de la población española han evolucionado significativamente desde 1990, a pesar de que se pueden observar diferencias importantes por edad y sexo (registrándose una significativa inversión: por primera vez las mujeres con edades inferiores a los 39 años superan en nivel de logro educativo a los varones) y por niveles de ingreso de los hogares. En general, todos los indicadores estudiados se relacionan con la pobreza de los hogares.

Las innovaciones aportadas por las reformas de las políticas educativas, particularmente las aportadas por la LOGSE de 1990 —entre otras la gratuidad de la Educación Infantil de Segundo Ciclo (3-5 años) y la ampliación de la escolarización obligatoria a los 16 años—, han incidido en el incremento de los niveles de escolarización. Las generaciones LOGSE (de 16 a 22 años) aún están en edad de estudiar, por lo que resulta complicado avanzar posibles resultados respecto a los niveles académicos alcanzados. La Ley implementó diferentes mecanismos para combatir el fracaso escolar que han contribuido a mantener a la mayor parte de los niños y jóvenes en las aulas

escolares (al menos oficiosamente, puesto que no se cuenta con datos globales sobre absentismo). Sin embargo, no parecen surtir el efecto deseado en términos de eficacia, si relacionamos esta con la obtención de una titulación. Estar más tiempo escolarizado no significa *per se* que se llegue a mayores cuotas de formación.

Los estudios sobre la dimensión de salud muestran cómo la vulnerabilidad social y el desfavorecimiento se manifiestan de forma clara y acumulativa en el ámbito de salud al tiempo que los problemas de salud son un factor en los procesos de exclusión social. Tomando como punto de partida esta consideración, D. Guinea y F. J. Moreno se centran en el análisis de las desigualdades, obstáculos y dificultades encontrados por los individuos en el acceso a las prestaciones sanitarias y en los efectos de las políticas sobre los diferentes colectivos. El primer elemento a considerar es que la universalización del sistema sanitario español (en 2006 del 98,3%) se ha realizado de forma gradual, a través de esquemas diseñados para incorporar a los segmentos de población no cubiertos por la Seguridad Social (los más importantes en torno a 1990; el último en el año 2000 para inmigrantes indocumentados). La vía elegida para la universalización deja sin cobertura colectivos como las personas con recursos económicos que no cotizan a la Seguridad Social, bloqueos burocráticos y personas sin domicilio fijo... Como en otras políticas analizadas, la universalización ha estado marcada por el temor al incremento del gasto sanitario en un sistema con amplios márgenes para la discrecionalidad burocrática y la heterogeneidad de prácticas, que se manifiestan en especial en el acceso a través de esquemas asistenciales (no cotizantes a la Seguridad Social) y en el mantenimiento de obstáculos a la universalización (prestación farmacéutica, por ejemplo).

Por otra parte, como recogen D. Guinea y F. J. Moreno, en un sistema sanitario público infradotado financieramente, tampoco parece que exista un nivel común de prestaciones y calidad, como lo muestran los diferentes usos de la atención sanitaria por parte de distintos grupos sociales (en función de la clase social, situación de desempleo, nivel de educativo o de renta, capital social...), los impactos diferenciales de la

enfermedad y la dependencia o la distribución desigual de las mejoras en salud. En especial, se denota falta de adaptación a las necesidades de los sectores en situación de vulnerabilidad o de colectivos con demandas, usos y necesidades específicos.

A pesar de que la rama de los servicios sociales está muy ligada a la ayuda en situaciones de pobreza y marginalidad, es frecuente su omisión en el estudio del bienestar social. Este hecho podría achacarse a la falta de delimitación de su ámbito de acción, debida en parte al desarrollo que las comunidades autónomas han llevado como competencia exclusiva y a su configuración como conjunto de actividades que abandona una definición tradicional basada en la necesidad. Por ello, D. Casado comienza por la definición de los servicios sociales como la rama de acción que tiene por objetivo mediato el bienestar individual y social, para el presente y futuro, que procura ayuda personal polivalente mediante prestaciones individuales y otras actividades de carácter técnico formalizadas en algún grado y producidas y dispensadas mediante diversos regímenes institucionales. El objeto de estudio de este apartado es la producción pública independientemente del agente productor de las actividades o servicios (organismos públicos, empresas o asociaciones y fundaciones).

La valoración de los servicios sociales muestra serias carencias en enfoque y de cobertura, restricciones de acceso a la oferta y fuertes disparidades territoriales. En general, la rama de servicios sociales carece de un enfoque proactivo que capte la demanda y difunda la oferta, algo fundamental no sólo para racionalizar la oferta, sino especialmente para llegar a las situaciones de pobreza y marginalidad. Por otro, la rama carece de respuesta para demandas centrales en nuestra sociedad, como es el caso de la enfermedad mental, lo que lleva a situaciones de sobrecarga familiar, desprotección o desamparo. A lo que se añade que, a pesar de que las legislaciones autonómicas sobre las que se basan los servicios sociales hacen grandes declaraciones de universalismo no instituyen garantías de acceso a derechos y el sistema funciona con un importante grado de discrecionalidad. En condi-

ciones de restricción presupuestaria este funcionamiento facilita la limitación de la oferta de los servicios sociales públicos a través del uso de medidas de ajuste que tiene efectos de expulsión de demanda (directa o por abandono) a través de requisitos (como los periodos de empadronamiento), baremos de intensidad de la necesidad o de la existencia de apoyos familiares o de la capacidad económica del solicitante y la utilización de copagos con efectos excluyentes. Lo que en último término es contradictorio con la superación del régimen marginalista de la beneficencia tradicional.

### 3. El papel de la descentralización

Cabe destacar en estas conclusiones una cuestión que ha cruzado transversalmente el conjunto de áreas de política social estudiadas y que por su naturaleza merece una consideración especial, como es el proceso de descentralización de la Administración pública española. En los diferentes ámbitos estudiados se hace referencia a la incidencia que la descentralización hacia CC. AA. y administraciones locales tiene en la regulación, financiación y provisión de las políticas sociales.

Así la mayor parte de las políticas activas de empleo se han descentralizado a las CC. AA., que gestionan sus servicios públicos de empleo, llevan a cabo la intermediación laboral pública y elaboran políticas de formación profesional ocupacional y de fomento del empleo. Las CC. AA. han desarrollado también políticas propias en los ámbitos sanitario y educativo, como la potenciación de distintos equilibrios público-privados para la provisión. La intervención pública sobre vivienda es llevada desde los tres niveles de Administración pública, que actúan en distintos momentos y situaciones, con variedad de criterios y políticas. En servicios sociales, las CC. AA. lideraron la construcción de sistemas de servicios sociales públicos a partir de su competencia constitucional en asistencia social y la transferencia de los servicios sociales de com-

petencia central incluidos los de la Seguridad Social. Las Corporaciones Locales asumen la responsabilidad de provisión de servicios.

En general, las medidas dirigidas a colectivos más desfavorecidos o en exclusión social y pobreza han sido en mayor medida objeto de los procesos de descentralización. Este es el caso de las medidas para favorecer el empleo de colectivos específicos. En el fragmentado modelo de protección de rentas, las prestaciones de carácter asistencial, como en el caso de las RMI, son responsabilidad autonómica. Lo mismo sucede en los sistemas educativo y sanitario, en los que, a pesar de su centralización, los programas de atención a la diversidad o los destinados a la lucha contra la exclusión social se constituyen en ámbitos en los que el gobierno central carece de competencias.

Lo cierto es que esta descentralización ha impulsado en buena medida la ampliación de la protección pública mediante la creación de nuevas estructuras o facilitando la implantación de nuevas formas de intervención. Sin embargo, es inevitable plantear serias dudas sobre el modelo resultante, en especial en términos de generación o refuerzo de desigualdades territoriales. Así en ámbitos como la protección asistencial de rentas o en los servicios sociales donde las competencias de CC. AA. o administraciones locales constituye impedimentos muy significativos para el establecimiento de mínimos y criterios de armonización. En el caso sanitario, el modelo competencial ha constituido un espacio en el que apenas ha quedado espacio para la introducción de la cuestión de desigualdades en salud. La diversificación de competencias educativas entre las distintas administraciones parece estar detrás de diferencias territoriales en gasto educativo o en el uso de determinadas prácticas, como el abordaje de alumnos con dificultades especiales o las relativas a la repetición de cursos.

La cuestión parece más severa en el sistema de servicios sociales, donde la Administración central carece de capacidad de regulación, y las competencias se encuentran en las CC. AA., mientras que las corporaciones locales son responsables de la provisión de servicios sin disponer de la necesaria capacidad de gestión y finan-

ciación y sin estar sujetas a ninguna norma de garantía para los ciudadanos ni control superior. Al no existir un mecanismo de armonización, su funcionamiento discrecional aboca a desigualdades territoriales, incluso en el interior de la misma comunidad autónoma, en la adopción de criterios de necesidad, cobertura y composición de la oferta, afectando especialmente a las prestaciones más costosas. La reciente LAAD salva en cierto modo las barreras territoriales, pero mantiene importantes limitaciones.

Más allá de esta cuestión, cabe señalar también las consecuencias que este proceso tiene para el conocimiento y la investigación dado que la descentralización no se ha visto compensada por la creación de sistemas homogéneos de información. Resulta difícil establecer conclusiones sobre los diferentes niveles de cobertura e intensidad protectora o las trayectorias seguidas por los diferentes niveles de administración, lo que se ha convertido en una tarea prácticamente inabarcable. Por ello, los estudios e investigaciones adoptan estrategias a partir de las que extraer conclusiones parciales y cierto nivel de generalidad.

## 4. Equilibrios institucionales

Por último, retomo el planteamiento introductorio en este capítulo que hacía referencia a la consideración de los sistemas públicos del bienestar como un elemento más, en ocasiones central, en los entramados institucionales a través de los que los ciudadanos acceden a los bienes y recursos básicos para su bienestar. La cuestión es estimar a cómo han influido los últimos desarrollos de las políticas sociales o del bienestar españolas en estos equilibrios institucionales entre mercados, Estado y sociedad civil desde comienzos de los años noventa. Para lo que se distinguen tres tipos de trayectorias en función de cuál el espacio central en la provisión de estos recursos: el mercado (trabajo, vivienda), el Estado (garantía de rentas, educación o sanidad) y/o sociedad civil (servicios sociales).

En primer lugar, parece haberse reforzado el papel del mercado en aquellos sistemas de provisión en los que constituía ya el espacio dominante: trabajo y vivienda. Con ello se han incrementado las condiciones de vulnerabilidad en determinados sectores de población.

Así, en las políticas de mercado de trabajo, el acento en la activación de las políticas (apoyo al acceso e incremento de la condicionalidad de las prestaciones para contrarrestar los efectos desincentivadores de las prestaciones) y la introducción de formas de contratación atípicas (introducidas o reforzadas como formas de respuesta a las altas tasas de desempleo) han reforzado el papel del mercado de trabajo como ámbito central y privilegiado de acceso a ingresos e integración social.

En cuanto a la vivienda, el mercado ha fortalecido su papel en el modelo de provisión residencial. La vivienda, un bien de primera necesidad, ha seguido un proceso en el que se han producido incrementos espectaculares de precio, reducción de posibilidades de acceso y, consecuentemente, endeudamiento para acceder a este bien básico, lo que constituye un factor de riesgo permanente para muchas familias y de exclusión para muchas otras. La intervención pública ha estado centrada más en la potenciación del sector de la construcción, en el apoyo a los compradores a través de políticas fiscales y, en menor medida, en programas de gestión y apoyo al alquiler o de la rehabilitación de viviendas.

Los sistemas educativo, sanitario y de garantía de rentas siguieron importantes procesos de ampliación de su cobertura (universalización) en los años ochenta y comienzos de los noventa: universalización del acceso al Sistema Nacional de Salud, expansión del sistema educativo mediante la ampliación de los niveles de cualificación mínima (y por tanto de escolarización obligatoria) y ampliación de los mecanismos de garantía mínima de rentas (universalización asistencial de las pensiones y creación de mecanismos de garantía asistencial de rentas, RMI). Esta trayectoria expansiva, que podemos interpretar como fortalecimiento del papel del Estado en estos tres sistemas de producción del bienestar, no ha tenido continuidad. El asentamiento de estas reformas muestra los límites de aquellos procesos de universalización.

A pesar de su universalización, el porcentaje del PIB destinado a gasto sanitario es bajo. La infradotación financiera del sistema nacional de salud arroja dudas sobre la calidad de la atención y las desigualdades en salud, que expulsan a los niveles superiores de renta hacia el sistema privado. Las reformas del sistema educativo español han resultado en el incremento progresivo de los niveles de estudios de la población española, en especial de los niveles más bajos, a través de la ampliación de los niveles básicos y obligatorios. Sin embargo, no se ha roto la relación entre los indicadores de logro educativo y los de la desigualdad social (nivel de ingresos), es decir, la relación entre nivel educativo y origen social.

El acceso y los niveles de protección del conjunto de mecanismos de sustitución y garantía de rentas se estructuran sobre la participación, presente o pasada, de los individuos en el mercado de trabajo. Tanto los últimos incrementos de los mínimos protectores, superiores para las pensiones contributivas que para las prestaciones de desempleo y asistenciales, como el acento en la activación y la eliminación de desincentivos al empleo son transformaciones que estarían indicando una tendencia al fortalecimiento de esta base organizativa

En cuanto a los principios que guiaron la institución reciente de los servicios sociales marcaban su aspiración a responder de forma colectiva a necesidades de bienestar individual y social, (que se habían solventado de forma autónoma a través de familias, redes y mercados) separándose de su origen institucional vinculado a la atención a los sectores más pobres. Sin embargo, una legislación que no instituye garantías de acceso a derechos, un funcionamiento discrecional y las limitaciones de gasto, oferta y cobertura devienen en la solución autónoma de estas necesidades en el ámbito de la reciprocidad familiar y social y, en algunos casos, en el recurso al mercado. En buena medida son las familias (en especial las mujeres) con capacidades desiguales quienes asumen las responsabilidades de cuidado o de pago de cuidado para hacer frente a la necesidad, lo que acaba en situaciones de exclusión. En no pocos casos, la propia oferta pública prioriza la atención en los casos de inexistencia de apoyos o recursos familiares, excluyendo del servicio a las clases medias, actuando de forma residual y entrando en contradicción con sus principios generalistas y universalistas.



4

Anexo

# Las nuevas tecnologías: el bien social del siglo XXI

Coordinadores

PILAR AZAGRA

JUAN LUIS CHULILLA

Autores

PILAR AZAGRA

PEDRO JOSÉ CABRERA

ANDRÉS DEL CASTILLO

JUAN LUIS CHULILLA

YOLANDA FERNÁNDEZ

# 4

## Anexo

### Las nuevas tecnologías: el bien social del siglo XXI

1. Introducción: bien social por evolución, no por valoración social
2. Cambio social y cambio tecnológico
3. Brecha digital: más allá de la tecnología
4. Dimensiones de la brecha digital
5. Sociedad de la información en España
6. Brecha digital en España
7. Algunas conclusiones críticas
8. Bibliografía

## 1. Introducción: bien social por evolución, no por valoración social

Abordar la relación de las nuevas tecnologías con la exclusión social en España exige la consideración previa de las nuevas tecnologías como un bien social. En el marco del desarrollo imparable de la denominada sociedad de la información, esta consideración parecería obvia, dado el incremento de los servicios telemáticos para el ejercicio de los derechos de ciudadanía y la creciente repercusión eco-

nómica y social de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el mundo. Sin necesidad de hablar de una sociedad del conocimiento <sup>[1]</sup>, sí debe reconocerse sin tapujos el efecto económico de la mejora y difusión de las telecomunicaciones y su repercusión en el desarrollo económico y social de nuestro país.

Sin embargo, esta supuesta obviedad topa con los resultados de la encuesta realizada a nivel nacional para el presente estudio, que ponen de manifiesto la complejidad del fenómeno que tratamos en este apartado: menos del 50% de los encuestados consideran básicos el ordenador y la conexión a Internet.

Tabla 4.A.1. Las TIC como bien social

Bienes relacionados con las TIC	Considera básico (%)
Energía eléctrica	99,6
Teléfono fijo	75,9
Teléfono móvil	76,1
Ordenador	40,6
Conexión a Internet	40,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta FOESSA 2008 <sup>[2]</sup>.

La percepción de necesidad parece asociada principalmente al equipamiento que representa una línea de continuidad con la tecnología más ampliamente difundida y asimilada socialmente: la telefonía. Este hecho, si bien no suele tenerse en consideración a la hora de analizar el desarrollo de la sociedad de la información, podría interpretarse como una muestra del estadio relativamente temprano de este desarrollo en nuestro país. La percepción o valoración social de la tecnología incide poderosamente en su difusión, al tiempo que lo hacen otras variables sí contempladas, como son la facilidad para el acceso físico a las TIC, su disponibilidad, la capacitación y formación para su uso, la inversión pública y privada en TIC, los servicios y los contenidos telemáticos. De una difusión masiva de la tecnología y, especialmente, del incremento de servicios prestados telemáticamente, sobre el supuesto de un acceso universal a las TIC,

se deriva una evolución lógica de las TIC hasta su categoría de bien social. Consideramos que ya nos encontramos en esta situación y que se consolidará conforme el desarrollo de la sociedad de la información en nuestro país siga su evolución hacia los objetivos marcados a escala europea para este siglo.

### [1]

Término criticado por la potencial carga ideológica que implica el concepto «conocimiento» versus «información». Mientras *sociedad de la información* es un término neutro que representa la creciente velocidad y eficacia en la transmisión de datos, *sociedad del conocimiento* indica que esa transmisión de información y datos se transforma en conocimiento (Webster, 2002; David y Foray, 2002; Kumar, 1995).

### [2]

El cuadro se ha realizado a partir de los datos FOESSA sobre equipamiento de los hogares en función del tipo de vivienda, tipo de barrio, régimen de tenencia de la vivienda y estatus económico. Si bien algunas de estas variables condicionan significativamente el acceso a las TIC, no parecen condicionar la percepción de su necesidad.

A grandes rasgos, podemos ofrecer un primer retrato de la sociedad de la información en España a partir del equipamiento en TIC de los hogares, que se incrementa a ritmo lento pero continuado. Según los datos de la Encuesta del INE sobre Equipamiento y Uso de TIC en los Hogares del año 2007, el número de hogares con conexión de banda ancha se ha incremen-

tado 10 puntos respecto al año anterior y 25 respecto a 2004. En el caso de la disposición de ordenadores, de 2004 a 2007 se ha producido un incremento de 8 puntos y de 11 en lo que a conexión a Internet se refiere. Con esta pauta de evolución, los datos de la Encuesta FOESSA 2008 nos ofrecen este panorama de equipamiento TIC de los hogares:

Bienes relacionados con las TIC	Dispone (%)
Energía eléctrica	96,1
Teléfono fijo	68,7
Teléfono móvil	77,9
Ordenador	44,8
Conexión a Internet	40,3

Fuente: Encuesta FOESSA 2008.

Este crecimiento viene ligado a variables que constituyen fuentes de desequilibrio entre diferentes colectivos en materia de acceso a los beneficios de la sociedad de la información. Entre estas variables podemos destacar inicialmente, en

el caso español, el estatus económico, el hábitat y la comunidad autónoma de residencia. Según los datos obtenidos a través de la Encuesta FOESSA, el estatus económico determina diferencias muy significativas en el equipamiento de los hogares:

	Rica (%)	Por encima de la media (%)	Media (%)	Por debajo de la media (%)	Casi pobre (%)	Pobre (%)
Energía eléctrica	100,0	100,0	99,8	100,0	100,0	96,9%
Teléfono fijo	89,2	97,0	81,4	72,1	73,3	41,1
Teléfono móvil	95,9	88,1	86,7	73,5	69,3	59,8
Ordenador	95,9	85,7	60,3	41,9	35,4	12,3
Conexión a Internet	91,8	84,8	52,4	29,4	23,1	10,8

Fuente: Encuesta FOESSA 2008

Por hábitat, el máximo contraste lo ofrecen poblaciones con más de 100.000 habitantes o capitales de provincia y las de

menos de 10.000, especialmente en lo referente a acceso a Internet y conexión de banda ancha:

**Tabla 4.A.4. Equipamiento TIC de hogares españoles, 2007**

Hábitat	Viviendas con algún tipo de ordenador (%)	Viviendas con acceso a Internet (%)	Viviendas con conexión de banda ancha (%)	Viviendas con teléfono (%)	Viviendas con teléfono móvil (%)
Más de 100.000 habitantes y capitales provinciales	64,0	48,2	40,0	87,6	91,6
De 50.000 a 100.000 habitantes	61,0	44,2	35,6	81,6	90,6
De 20.000 a 50.000 habitantes	57,6	39,2	31,6	79,2	89,7
De 10.000 a 20.000 habitantes	56,2	36,9	29,2	79,9	88,6
Menos de 10.000 habitantes	47,7	28,6	19,0	77,2	83,4

Fuente: INE.

Estas diferencias por hábitat podrían estar íntimamente relacionadas con las diferencias autonómicas, especialmente en lo que a acceso a Internet y conexión de banda ancha se refiere. En cualquier caso, debe reconocerse una rela-

ción directamente proporcional entre grado de desarrollo de la sociedad de la información y la situación previa de ventaja o desventaja en otros ámbitos de desarrollo económico, político y de infraestructuras.

**Tabla 4.A.5. Equipamiento TIC de los hogares por CC. AA., 2007**

CC. AA.	Viviendas con algún tipo de ordenador (%)	Viviendas con acceso a Internet (%)	Viviendas con conexión de Banda Ancha (%)	Viviendas con teléfono (%)	Viviendas con teléfono móvil (%)
Andalucía	56,9	38,9	35,0	74,5	89,4
Aragón	60,0	47,8	39,9	89,3	90,4
Asturias	59,0	42,3	38,9	84,8	89,9
Baleares	59,9	48,2	44,8	82,8	89,5
Canarias	59,6	45,5	42,5	75,6	92,3
Cantabria	60,0	46,7	41,9	83,1	91,1
C. y León	57,6	39,0	32,5	83,1	86,4
C.-La Mancha	53,3	33,0	28,3	74,7	<b>86,1</b>
Cataluña	<b>65,5</b>	<b>51,3</b>	46,0	85,7	92,6
Ceuta	56,1	48,0	46,2	<b>67,0</b>	<b>83,7</b>
C. Valenciana	57,6	42,9	36,7	74,8	92,7
Extremadura	<b>47,5</b>	<b>30,3</b>	<b>23,2</b>	71,7	88,2
Galicia	<b>51,6</b>	<b>32,3</b>	<b>25,7</b>	80,9	86,6
Madrid	<b>70,4</b>	<b>56,6</b>	<b>51,7</b>	89,2	<b>94,7</b>
Melilla	61,7	50,1	47,7	73,5	<b>92,7</b>
Murcia	57,1	36,3	31,5	<b>71,4</b>	91,5
Navarra	63,2	49,0	40,1	<b>90,0</b>	90,2
País Vasco	63,6	50,0	40,0	<b>91,2</b>	91,9
La Rioja	56,0	43,1	37,4	83,4	87,2
Total anual	60,4	44,6	39,2	81,2	90,9

Fuente: INE. Marcado en: marrón, mejor posición; naranja, peor posición.

El equipamiento TIC de los hogares, si bien constituye un importante indicador de desarrollo, no resulta el único ni el más importante. Junto a la disponibilidad física, se deben considerar también la capacidad y el uso de las nuevas tecnologías, las inversiones en TIC, los contenidos y los servicios que se prestan a través de Internet, entre otros. Como veremos, en todas estas dimensiones, la evolución conduce a una mayor presencia de las TIC en la sociedad y, por tanto, a su consolidación como bien social necesario e imperativo. El acceso desigual a este bien y, más concretamente, a los beneficios que reportan <sup>[3]</sup> puede reforzar situaciones de vulnerabilidad social previas o, cuanto menos, no contribuir a su solución, lo cual constituye una pérdida de oportunidad. Dada la imbricación entre estructura socioeconómica y evolución de las TIC, consideramos esencial que la respuesta a los nuevos retos que plantea la sociedad de la información no parta exclusivamente de los organismos constituidos para su desarrollo, sino de la integración de las TIC en los programas, políticas y actuaciones de otros ámbitos de la Administración.

Lógicamente, todas estas consideraciones se enmarcan en un contexto social en que las nuevas tecnologías se encuentran públicamente difundidas, son accesibles potencialmente por un elevado porcentaje de la población y constituyen un motor de cambio en la nueva economía. En el marco de una reconocida brecha digital global (Norris, 2001), que reproduce en el ámbito de la sociedad de la información la brecha Norte-Sur política, económica y social, España se sitúa en una posición privilegiada, lo cual no garantiza un desarrollo equilibrado e igualitario de difusión de los beneficios de las TIC entre su población. Aunque hoy por hoy quepa considerar estos beneficios como prescindibles, en poco tiempo constituirán indicadores de acceso o no a oportunidades vitales clave en el marco de nuestra sociedad. El acceso o no a estas oportunidades será determinante de situaciones de vulnerabilidad social.

## 2. Cambio social y cambio tecnológico

Los debates en torno al papel que juegan las nuevas tecnologías en el desarrollo social y viceversa cobran especial relevancia a la hora de analizar las políticas de desarrollo de la sociedad de la información y sus resultados. Consideramos que la primacía de una determinada ideología conforma dichas políticas y, en el peor de los casos, puede derivar en la cronificación de los problemas ya existentes o, cuanto menos, en un retraso injustificado en su resolución.

Podemos destacar tres grandes posturas teóricas en el debate sobre las relaciones entre el cambio tecnológico y el cambio social. La primera, el determinismo tecnológico, ha gozado históricamente de gran aceptación <sup>[4]</sup>. Considera que la tecnología constituye un factor independiente <sup>[5]</sup> que actúa desde fuera y transforma la sociedad en la que se difunde. Junto a este extremo, la visión de la tecnología como «neutral» sitúa en los usuarios de la tecnología, y no en la tecnología misma, la capacidad de transformación social. En definitiva, son los usuarios en sentido amplio quienes escogen el uso que van a hacer de la tecnología. Por último, la perspectiva *constructivista* <sup>[6]</sup> fija su atención en los orígenes y el desarrollo de la tecnología e implica a las personas no sólo en el uso, sino también en la creación de las redes tecnológicas.

Desde estas líneas, optamos por reconocer con Castells la interacción dialéctica entre desarrollo tecnológico y estructura social <sup>[7]</sup> y recalcar la influencia del cambio tecnológico en lo social y del cambio social en lo tecnológico. La historia del ordenador personal (PC) ilustra bien esta interacción. No fue inventado por nadie en concreto y tampoco sabía nadie muy bien para qué podría servir en principio. Lo que a finales de los setenta empezó a llamarse *micro (computer)* recibió su impulso de los usuarios más que de los fabricantes. Se hizo al margen de las grandes estrategias industriales y militares; en concreto, a cargo de aficionados a la electrónica casera, quienes lo convirtieron en lo que después ha sido el diseño del PC. Fue en la calle donde se definió

[3] Warschauer, 2002.

[4] Chandler, 1998.

[5] McKenzie y Wajcman, 1999, p. 4.

[6] Dahlbom, 1992.

[7] Castells, 2001a, p. 35.

ron los usos de la tecnología personal posiblemente más influyente en la historia.

Si bien esta postura supone, en alguna medida, superar el debate, lo retomamos para señalar el problema práctico del primero de los planteamientos teóricos mencionados.

El determinismo tecnológico viene ligado a la teoría de la difusión de las innovaciones o *catch-up*, que parte de la premisa de que tanto la innovación como los conocimientos tecnológicos se expanden automáticamente en el tiempo y en el espacio, empezando la difusión en el núcleo de la innovación y propagándose, con el tiempo, hacia la periferia. La transformación social deriva de la adopción de las innovaciones y esta adopción deviene en convergencia, tanto económica como tecnológica. Este planteamiento invitaría a un *laissez-faire*: las potenciales inversiones en I+D+i se canalizan a otros sectores de producción, se confía en innovaciones de terceros y se espera que esas innovaciones beneficien a la población conforme se produzca su difusión igualitaria.

En consonancia con esta posición teórica, autores como Compaine sitúan la brecha digital <sup>[8]</sup> en el contexto de adopción de la tecnología <sup>[9]</sup> y afirman que el imparable avance de las TIC provocará que desaparezca. Según su planteamiento, la erradicación de la brecha será el resultado natural de la mejora continua de la accesibilidad y potencia de la interfaz a Internet: cada vez serán menos necesarios conocimientos técnicos elaborados para acceder a los beneficios de las TIC (e-Democracia, comercio electrónico, e-Administración, comunicación, etc.).

Este planteamiento teórico ha sido ya ampliamente contestado y choca con la presencia crónica de fuertes desequilibrios económicos y tecnológicos, tanto internacionales como dentro de las fronteras. En el ámbito concreto de las tecnologías de la información y la comunicación, existe un amplio consenso respecto a la existencia de una brecha digital *estable* <sup>[10]</sup> y se considera imprescindible adoptar medidas y políticas que contrarresten las tendencias hacia su consolidación; en definitiva, intervenir para un acceso democrático e igualitario a las ventajas que brindan las TIC mediante inversiones en infraestructuras, educación, formación, I+D y otras actividades técnicas y científicas. Un buen punto de partida

para este desarrollo consiste en desechar el marco teórico del *catch-up* o «puesta al día», sobre la base de la profunda imbricación de las TIC con las fallas socioeconómicas del sistema total.

Especialmente relevante puede ser el papel de la Administración en la minimización de los potenciales efectos negativos del cambio tecnológico sobre la estructura de producción y empleo. Las TIC generan nuevas ocupaciones y profesiones cualificadas, así como proliferación de nuevas empresas y servicios. Pero, al mismo tiempo, conllevan costes sociales en forma de obsolescencia de las antiguas competencias y ocupaciones. El desajuste temporal entre las competencias de los trabajadores y la innovación tecnológica puede devenir bien en desempleo, bien en nuevas oportunidades de ocupación, conformando una fuente específica de desigualdad social. El refuerzo de políticas de capacitación tecnológica, de formación continua de la población activa (ocupada o no) y de integración de las TIC en todas las etapas educativas puede minimizar objetivamente este efecto.

### 3. Brecha digital: más allá de la tecnología

El modelo de la OCDE para la medición de la brecha digital tiene en cuenta la disponibilidad (incluido el acceso), intensidad del uso de las TIC e impacto social, en términos de beneficios derivados <sup>[11]</sup> y participación. Estas variables se incluyen hoy en la mayor parte de las definiciones

[8]

Si bien se analiza el concepto en el siguiente apartado, podemos definirla sintéticamente como el acceso desigual a los beneficios de la sociedad de la información.

[9]

Compaine, 2001.

[10]

Young, 2001; Kvasny y Keil, 2006.

[11]

Informe n.º 5 del *Benchmarking from a Policy perspective*, informe sobre eInclusion. (Empirica, 2006).

de brecha digital <sup>[12]</sup>, que reconocen su carácter multidimensional y gradado <sup>[13]</sup>. Sin embargo, no siempre ha sido así. La definición de brecha digital se ha ido complicando a medida que las TIC han cobrado relevancia social y se han constatado los desequilibrios en su difusión masiva.

El término *brecha digital* (*digital divide*) que venimos empleando nace a mediados de los años noventa y no tiene una paternidad completamente precisa y contrastada, aunque se suele citar el tercer informe publicado por la Sección de Administración de la Información y las Telecomunicaciones Nacionales del Departamento de Comercio de los EE. UU. <sup>[14]</sup> como primer documento de relevancia donde aparece el término. El concepto inicial no había alcanzado siquiera el estado básico de separación entre aquellos que tienen acceso físico a los dispositivos y la conectividad, sino que distinguía, en abstracto, entre quienes tenían o no contacto con lo que en aquella época se entendía como nuevas tecnologías de la información. Esto resulta completamente consecuente con el estado de la implantación de Internet en EE. UU. antes del crack de las *dotcom*: un conjunto de tecnologías radicalmente nuevo, de enormes posibilidades pero en su más tierna infancia —socialmente hablando—, de manera que no existía no ya el más mínimo consenso, sino siquiera pistas

mínimamente sólidas y fiables de hacia dónde iba a encaminarse y fructificar el desarrollo de esta novedosa Red de Redes.

Conforme ha quedado atrás el punto sin retorno de las *dotcom* y en los países desarrollados se incorporan a Internet perfiles de población cada vez más numerosos y variados, el concepto brecha digital pierde cada vez más peso como problema fundamental. No es que deje de existir, sino que la penetración de Internet en el trabajo, los hogares, los centros educativos y otros espacios sociales alcanza tal nivel que obliga a considerar otros aspectos cada vez más importantes. En otras palabras, una vez que la penetración de Internet ha superado el punto de la curva de adopción <sup>[15]</sup> de la «mayoría temprana», como es el caso de las grandes ciudades españolas, el concepto original de brecha digital, incluso el concepto múltiple de brechas digitales, debe ser contrapesado por otros conceptos que reflejen la evolución del problema. Un buen ejemplo de este replanteamiento lo constituye el concepto de «desigualdad digital» de Dimaggio y Hargittai <sup>[16]</sup>, que destaca la importancia de dimensiones adicionales de la brecha que complementan a la básica de «tener/no tener» para lograr una idea cabal del fenómeno.

Estas dimensiones nos conducen a un concepto de brecha digital más rico, no centrado exclusivamente en la tecnología y acceso físico a la misma, sino en su componente social. Las TIC pueden constituir instrumentos tanto de inclusión como de exclusión social, dependiendo, entre otros factores, del papel que juegue lo social en las definiciones de políticas y actuaciones públicas encaminadas al desarrollo igualitario de la sociedad de la información y, por tanto, a la lucha contra la brecha digital. Ya hemos mencionado cómo un determinado estatus económico influye en el acceso a la tecnología. Otros aspectos, como el nivel educativo, la ocupación, la edad, el género o el entorno habitacional del individuo, también influyen significativamente en el acceso general a los beneficios y ventajas adicionales que reportan las TIC. En este sentido, la no consideración de estas variables

[12] Monge, 2004.

[13] Siguiendo el modelo de la curva típica de adopción de la tecnología, que se compone de los estadios *early adopters*, *early majority*, *late majority* y *laggards* (o rezagados), Sizard Molnar ha desarrollado un modelo de brecha digital por etapas: «brecha primaria», entre los adoptadores tempranos y el resto de la población, y «brechas secundarias», según calidad de uso, diferencias entre usuarios. MOLNAR, S. (2003): *The explanation frame of the digital divide*. Citado en *Empirica*, 2006.

[14] NTIA, 1999.

[15] Beal y Bohlen, 1960; Fichman, 1992.

[16] Dimaggio y Hargittai, 2001.

puede conllevar una profundización de las desigualdades sociales.

## 4. Dimensiones de la brecha digital

Silzard Molnar (2003) afirma que, en los diferentes estadios de difusión tecnológica a los que corresponde una forma específica de brecha digital, entran en juego diferentes variables que condicionan la posición favorable o desfavora-

ble de un individuo en su relación con las TIC. En el estadio inicial de brecha digital que distingue entre los primeros en adoptar la tecnología y el resto de la población, las principales variables en juego serían el nivel económico, el tipo de asentamiento, la educación, el grupo étnico y los grupos de edad. En estadios posteriores, donde la brecha distingue más bien en calidad e intensidad de uso, las variables que destaca este autor son la educación, los ingresos, el género, la edad y el periodo de utilización.

La corrección de la brecha digital exigiría tener en consideración estas variables o, como

CUADRO 4. A.1. Estadios de la brecha digital y variables que influyen, según Molnar

BRECHA PRIMARIA O INICIAL	BRECHAS SECUNDARIAS O POSTERIORES
Diferencias entre quienes tienen acceso a las TIC y quienes no lo tienen	Diferencias en la calidad de uso de las TIC y beneficios asociados a este uso
Nivel económico	Educación
Tipo de asentamiento	Ingresos
Educación	Género
Grupo étnico	Edad
Grupo de edad	Periodo de utilización

Fuente: Elaboración propia.

aclara Molnar, las variables que las investigaciones sociológicas determinen en cada momento, dado que la brecha digital no es una realidad estanca sino cambiante conforme evolucionan la tecnología y la estructura social.

El esquema que acabamos de mostrar tiene la originalidad de conectar la curva de difusión tecnológica con las dimensiones clave de la brecha digital —como son el acceso y el uso de las TIC— y las variables sociodemográficas que afectan a su evolución. Efectivamente, los análisis sobre brecha digital tienden a girar en torno a las dimensiones básicas de acceso, uso e impacto social, en línea con el modelo de la OCDE ya comentado. Por acceso se entiende acceso físico a las TIC, así como la capacitación para que dicho acceso sea efectivo. En cuanto al uso, interesan tanto su calidad como su frecuencia. Si bien esta última es autoexplicativa, en la calidad destacan tres as-

pectos: los conocimientos en TIC (esto es, la capacitación), los servicios y contenidos a los que puede acceder el usuario y el tipo de uso que hace de las TIC, más o menos participativo. Obviamente, la calidad de una conexión a Internet afecta directamente a la calidad de uso, pero se considera una dimensión clave del acceso a las TIC (acceso a banda ancha) y en estos términos se analiza.

En todas estas dimensiones parecen jugar un importante papel las principales variables sociodemográficas y económicas (género, edad, hábitat, nivel educativo, nivel económico...), aunque lo hacen en grado diverso y de forma interdependiente: unas variables pueden contrarrestar la influencia de otras o potenciarla. Y, asimismo, la evolución en la influencia de cada una de las variables indica una evolución y grado de desarrollo de la sociedad de la información y de la estructura social en su conjunto.

A estas variables debe añadirse una fundamental que afecta específicamente a la dimensión de acceso a las TIC: la valoración social de su necesidad. Consideramos en cualquier caso que esta variable carecerá de sentido en el momento en que el estadio maduro de difusión de la tecnología se una a un incremento significativo de los servicios prestados telemáticamente, especialmente en lo

que a ejercicio de derechos ciudadanos se refiere (eDemocracia, eAdministración).

Obviamente, el entorno determina drásticamente la brecha digital <sup>[17]</sup> global. Pero ya en el seno de un país o en el marco de sociedades de la OCDE las variables mencionadas condicionan significativamente el acceso, uso e impacto de las TIC.

**CUADRO 4.A.2. Dimensiones de la brecha digital <sup>[18]</sup>**

Entorno		
Inversiones en TIC, financiación pública para desarrollo de la SI, apoyo a la I+D+i, financiación privada, inversión pública en Educación.		
Presupuesto general (Europa): Estado Social y Democrático de Derecho.		
Acceso	Uso	Impacto social
Acceso físico a ordenador (y otros dispositivos)	Calidad de uso por capacitación	Beneficios sociales (interacción, comunicación, acceso a la información)
Conexión a Internet	Calidad de uso por servicios y contenidos telemáticos	Beneficios laborales (ventajas en el acceso al mercado laboral y en la permanencia)
Conexión de banda ancha	Tipo de uso (grado de participación)	Inclusión social (superación de situación de vulnerabilidad social, integración social)
Capacitación para el acceso efectivo	Frecuencia de uso	
Variables sociodemográficas que influyen		
Género, edad, hábitat, nivel educativo, nivel económico, ocupación (ser trabajador por cuenta ajena, autónomo o estudiante)		
Otras variables		
Valoración social de las TIC		

Fuente: Elaboración propia.

**[17]**

Para un análisis de la brecha digital global o la determinación de rankings mundiales de desarrollo de la sociedad de la información, recomendamos el empleo de índices sintéticos de medición, como Digital Opportunity Index (DOI), de la ITU; Network Readiness Index (NRI), del World Economic Forum; eReadiness Index (ERI), de la Economist Intelligence Unit; y los del World Bank: Kam Knowledge Index (KI) y Knowledge Economic Index (KEI). Resultados más recientes publicados en los Informes SIE 2007 de Telefónica y eEspaña 2007 de Fundación Orange.

**[18]**

En el presente artículo nos centramos en el ámbito de los Ciudadanos, dejando al margen Empresas y Administración, salvo en lo que objeto de relación con los ciudadanos respecta. Aclaremos, en cualquier caso, que la evolución de las TIC en las Empresas y en la Administración resulta clave en la medición del desarrollo de la implantación de la sociedad de la información.

## 5. Sociedad de la información en España

Antes de abordar las especificidades de la brecha digital en España, conviene hacer un breve repaso de la situación de desarrollo general de la sociedad de la información en nuestro país, en el marco de evolución europeo.

Desde 1999, las autoridades europeas son conscientes de la necesidad de armonizar sus políticas para lograr que realmente se consolide una sociedad de la información en el ámbito comunitario. Como consecuencia de ello en diciembre de ese año, en la Cumbre de Helsinki, se presenta la primera iniciativa *eEurope* para su valoración en el Consejo Europeo que se celebrará en Lisboa en marzo de 2000. En esa Cumbre de Lisboa se destaca la importancia de las TIC para lograr una Europa más competitiva, con mayores tasas de empleo, un desarrollo sostenible y mayor calidad de vida para los ciudadanos. Como consecuencia de esta visión, y desde ese momento, dentro de la llamada Estrategia de Lisboa se ponen en funcionamiento diversas acciones destinadas a consolidar la sociedad de la información en todo el ámbito europeo.

Hasta 2005 se realizan diversas iniciativas *eEurope* que tienen como objetivo que en el año 2010 se logre una «sociedad de la información para todos». En junio de 2005, dada la evolución que está teniendo la sociedad de la información en la UE, la Comisión Europea decide establecer un nuevo marco estratégico: *i2010* —*Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo*.

A diferencia de lo que se viene estableciendo hasta ese momento, en 2010 se destaca la necesidad de establecer políticas pro-activas que puedan dar respuestas a los cambios que estas tecnologías provocan en las sociedades

europeas. Con este fin, en el nuevo marco estratégico se establecen tres prioridades fundamentales:

- Crear un Espacio Único Europeo de la Información que incremente la interrelación entre los ciudadanos europeos garantizando un uso más rápido, flexible y seguro de estas TIC.
- Mejorar y ampliar la inversión en investigación e innovación en el ámbito de las TIC para fomentar el crecimiento y el empleo <sup>[19]</sup>.
- Asegurar que todos los ciudadanos europeos se beneficien del mayor uso de las TIC.

En definitiva, la UE está realizando un gran esfuerzo para fomentar la sociedad de la información y todos sus países miembros han seguido esta tendencia, entre ellos España. Así, en el año 2000 el gobierno presenta el Programa *INFO XXI: La sociedad de la Inform@ción para todos* e implanta su correspondiente plan de actuación (Plan Info XXI), que pretende impulsar el sector de las telecomunicaciones y de las tecnologías de la información, desarrollar la administración electrónica e incorporar todos los sectores económicos y sociales a la sociedad de la información. A partir de esta experiencia inicial, se establece el *Programa de Actuaciones para el Desarrollo de la sociedad de la información en España (2004-2005)* «*España. es*», con tres líneas fundamentales de actuación: fomentar la oferta de contenidos y servicios de calidad en condiciones que puedan favorecer la demanda, mejorar la accesibilidad para todos los ciudadanos y estimular la demanda a través de la educación de los jóvenes, la formación de los ciudadanos y la difusión de las ventajas que puede ofrecer la sociedad de la información. Si bien los esfuerzos realizados incentivan el uso de las TIC en España, en el año 2005 se observa que todavía existen importantes carencias y retraso en la consecución de los objetivos previstos de convergencia con Europa, que pasan a convertirse en prioridad nacional.

[19]

Para ello se han puesto en marcha el Séptimo Programa Marco de Investigación y el Programa de Competitividad e Innovación (PCI).

CUADRO 4.A.3. Ejes básicos del Plan Nacional de Reformas «Convergencia y Empleo»
1. Refugio de Estabilidad Macroeconómica y Presupuestaria
2. Plan Estratégico de Infraestructura y Transportes (PEIT) y Programa agua
3. Aumento y mejora de Capital Humano
4. Estrategias I+D+i (INGENIO 2010)
5. Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las AA.PP. y competitividad
6. Mercado de trabajo y diálogo social
7. Plan de Fomento Empresarial

Fuente: Elaboración propia a partir de gráfico del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2005.

Con esta perspectiva, en el marco del Programa *Convergencia y Empleo: Programa Nacional de Reformas de España* (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: 2005), se establece el impulso de la I+D+i y difusión de las TIC como uno de los siete ejes básicos para la convergencia en renta per cápita, empleo y productividad.

En consonancia con las recomendaciones de la UE, el Programa de Reformas resalta el papel de las TIC como mecanismo para lograr un desarrollo socioeconómico sostenible compatible con una creciente cohesión social y pasa a ocupar un espacio significativo en tres de sus ejes restantes:

- En el tercer eje, referente al aumento y mejora del capital humano, se insiste en la importancia de la incorporación de las TIC a todas las etapas educativas y del fomento de su uso por los ciudadanos y en el marco de los planes de formación continua, para alcanzar mayores tasas de empleabilidad.
- En el eje relativo a la competitividad y las administraciones públicas, se insiste en la nece-

sidad de mantener el aumento de competencia en el sector de telecomunicaciones y desarrollar la banda ancha para poder llevar la sociedad de la información a todos los ciudadanos españoles.

- Por último, en el Plan de Fomento Empresarial, se destaca la importancia de desarrollar empresas innovadoras y de base tecnológica y la adopción de TIC por parte de las empresas de cara a mejorar su adaptación a un entorno globalizado.

La estrategia de I+D+i se concreta en el *Programa Ingenio 2010*, con tres líneas de actuación: Cénit, Consolider y Avanz@. Las dos primeras inciden en el fomento de la I+D+i y la cooperación entre instituciones públicas y privadas en este terreno. La tercera, el programa Avanz@, se dirige a alcanzar la media europea en los indicadores de la sociedad de la información, con los siguientes objetivos iniciales: incrementar hasta un 55% el uso de comercio electrónico por parte de las empresas, promover la factura electrónica, extender la administración electrónica, alcanzar la tasa de un ordenador conectado a Internet por cada dos alumnos en los centros de enseñanza y doblar el número de ordenadores con acceso a Internet, que en 2005 se situaba en 33,95%<sup>[20]</sup>.

En el diseño de este programa se parte de un diagnóstico previo de situación muy desfavorable para España en la práctica totalidad de indicadores de desarrollo de la sociedad de la información respecto a Europa. Con la puesta en marcha del Plan Avanza, parece que la convergencia con Europa está más cercana (84% versus 77% en 2005)<sup>[21]</sup> y que se confirma una evolución favorable, tal y como describe el úl-

[20]

Según la encuesta del INE sobre Equipamiento TIC y características del hogar del segundo trimestre de 2005.

[21]

Según el Indicador Agregado diseñado para evaluar periódicamente los resultados del Plan y que incluye datos referentes a hogares con banda ancha, usuarios de Internet, empresas conectadas con banda ancha y empresas que comercian a través de Internet. Para más información sobre evaluación y seguimiento del Plan Avanza, puede visitarse su página web: <http://www.planavanza.es/InformacionGeneral/EvaluacionSeguimiento/> (30-06-2008).

timo informe de seguimiento del Plan Avanza realizado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: 20 millones de internautas, un 40% de los hogares conectados con banda ancha, cobertura potencial de banda ancha a un 96,2% de la población e incremento sustancial de la calidad de la conexión <sup>[22]</sup>. Esta supuesta convergencia la ponen en cuestión análisis independientes <sup>[23]</sup>, que describen un creciente distanciamiento respecto a los países que lideran

en la actualidad el desarrollo de la sociedad de la información en Europa. En particular, el Índice Sintético España, creado por la Fundación Orange para el análisis comparado de la evolución de la sociedad de la información en Europa, muestra una caída de España del decimotercer puesto en el año 2006 al vigésimo en 2007. Este Índice tiene en cuenta las variaciones en los tres grandes pilares de la sociedad de la información —el entorno, la disponibilidad de las TIC

**CUADRO 4.A.4. Estructura del Índice eEspaña de la Fundación Orange y posición de España en 2007**

Entorno	Disponibilidad o acceso	Uso
Medición de la existencia de los recursos necesarios para establecer una base sólida para el desarrollo de la sociedad de la información en España.	Medición de la disponibilidad y nivel de acceso de los ciudadanos a las TIC.	Medición del grado de desarrollo real de los servicios de la sociedad de la información en un país.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructuras adecuadas de comunicaciones</li> <li>• Capital TIC</li> <li>• Conocimiento o formación en TIC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso y disponibilidad de las TIC de los individuos (ciudadanos)</li> <li>• Acceso y disponibilidad de las TIC de las empresas</li> <li>• Servicios públicos disponibles a través de medios telemáticos (administración)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso por parte de los individuos</li> <li>• Uso por parte de las empresas (incluye indicadores sólo para individuos y empresas, porque no hay datos suficientes para un análisis internacional comparado del uso de las TIC por las administraciones) <sup>[24]</sup></li> </ul>
Posición de España: 22 (de 28) Primer puesto: Finlandia	Posición de España: 16 (de 28) Primer puesto: Islandia	Posición de España: 25 (de 28) Primer puesto: Islandia

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes eEspaña 2006 y 2007.

y su uso— y muestra una posición de España especialmente rezagada en materia de inversión, formación y uso de las TIC.

Si bien el ranking europeo de puestos en desarrollo de la sociedad de la información no constituye el objeto de nuestro análisis aquí, esta breve mención nos plantea la necesidad de evaluar en su justa medida, y críticamente, las diferentes valoraciones que se realizan sobre la evolución general de la sociedad de la información. En particular, consideramos esencial alejarse de cifras mágicas de convergencia y fijar la atención

[22] MITYC, 2008.

[23] Fundación Orange, 2007, p. 304.

[24] Es importante señalar aquí que uno de los aspectos más fuertes de la sociedad de la información en España es la eAdministración (Telefónica, 2007).

en el detalle de la evolución de nuestra sociedad de la información: puntos fuertes, oportunidades reales de desarrollo, puntos débiles (base de brechas digitales y sociales) y amenazas que se ciernen sobre la sociedad española en lo que a pérdida de oportunidades para aprovechamiento de las TIC se refiere. En este sentido, los indicadores de grado de cumplimiento de los objetivos del Plan Avanza para 2010 tienen la utilidad de detectar algunos puntos débiles y aspectos de desarrollo que deben ser reforzados <sup>[25]</sup>: acceso de los hogares a Internet, B2B <sup>[26]</sup>, comercio electrónico y presencia de las empresas en Internet, disponibilidad y uso de la eAdministración por parte de los ciudadanos, peso del sector TIC en el PIB, uso de Internet en educación y líneas de banda ancha por cada 100 habitantes.

De la detección de estas debilidades —y de otros detectados por los observatorios públicos de desarrollo de la sociedad de la información <sup>[27]</sup>— se derivan los objetivos marcados en la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información:

[25] Telefónica, 2007, p. XVI; Orange, 2007, p. 309.

[26] *Business to business* o comercio entre empresas.

[27] De ámbito nacional y autonómico.

[28] En particular, las modificaciones se refieren a la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, y a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, «que constituyen dos piezas angulares del marco jurídico en el que se desenvuelve el desarrollo de la sociedad de la información». BOE 312, del 29 de diciembre de 2007, art. I.

[29] BOE 312: 2007, p. 53702.

[30] BOE 312: 2007, p. 53705.

[31] Ley 32/2003, de 3 de noviembre.

[32] Nos referimos a los ya mencionados de la Fundación Telefónica y de la Fundación Orange, además del Informe anual del Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la información (ONTSI), del organismo Red.es.

eliminar las barreras existentes a la expansión y uso de las TIC y garantizar los derechos de los ciudadanos en la sociedad de la información. Y para la consecución de estos objetivos la nueva ley plantea «una serie de innovaciones normativas en materia de facturación electrónica y de refuerzo de los derechos de los ciudadanos» y modificaciones en el ordenamiento jurídico <sup>[28]</sup> para «promover el impulso de la sociedad de la información» <sup>[29]</sup>. El nuevo marco normativo impulsa la prestación de servicios telemáticos, la facturación electrónica, la seguridad en Internet y, en colaboración con las comunidades autónomas, la extensión de la banda ancha «con el fin de conseguir, antes del 31 de diciembre de 2008, una cobertura de servicio universal de banda ancha, para todos los ciudadanos, independientemente del tipo de tecnología utilizada en su caso y su ubicación geográfica <sup>[30]</sup>». Asimismo, se modifica la Ley General de Telecomunicaciones <sup>[31]</sup> para incorporar la necesidad de que las conexiones telefónicas permitan comunicaciones en banda ancha y que exista un número suficiente de accesos públicos a Internet de banda ancha.

De cara a nuestro análisis, interesa comprobar los aspectos sobre los que más hincapié hacen las autoridades a la hora de adoptar medidas de impulso de la sociedad de la información. Por un lado, se plantea un incremento de oferta de servicios telemáticos, con mayores garantías de seguridad; por otro, se impulsa la extensión de banda ancha y el acceso universal a una conectividad de calidad. Estas medidas, unidas a una inversión pública que garantice su viabilidad, resultan esenciales de cara a una convergencia con Europa y, por supuesto, constituyen pasos importantes para un desarrollo de la sociedad de la información en nuestro país. Sin embargo, de cara a la consecución de los objetivos previstos de eliminación de barreras e impulso del uso de las TIC, consideramos imprescindible reforzar la investigación encaminada a la detección periódica de cuáles son esas barreras y de las causas por las que ciertos factores condicionan un determinado uso y valoración de las TIC, de cara a plantear medidas correctoras efectivas. Ciertamente, algunos de los principales informes <sup>[32]</sup> de evolución

y desarrollo de la sociedad de la información en España representan pasos importantes en esta dirección, pero abordan muchos aspectos de desarrollo (entorno, ciudadanos, empresas, administración) y priman los indicadores de tipo estadístico que facilitan la evaluación y análisis comparado de la evolución en este desarrollo. Siguiendo el modelo de los estudios cualitativos del Eurobarómetro, un buen complemento a estos esfuerzos lo constituiría el análisis cualitativo sobre uso, valoración de las TIC, acceso y sus condicionantes primarios, de cara a determinar los significados atribuidos a Internet y a las TIC en general y las principales barreras percibidas por los usuarios. Estudios de estas características permiten la renovación de los análisis cuantitativos y facilitan la aportación de respuestas y soluciones efectivas a los desequilibrios en el acceso a los beneficios de las TIC y en su impacto social.

Más allá de esta sugerencia metodológica, los informes mencionados revisan periódicamente los factores determinantes de la brecha digital y penetran incluso en el análisis de las barreras para la implantación de las TIC en los hogares españoles <sup>[33]</sup>, en el análisis específico

de la brecha digital en función de variables socio-económicas y demográficas <sup>[34]</sup> y en la valoración y actitudes de los españoles frente a las nuevas tecnologías <sup>[35]</sup>. Asimismo, abordan específicamente las diferencias territoriales en el desarrollo de la sociedad de la información, que en España constituyen una fuente significativa de brecha digital. Todos ellos constituyen aspectos relevantes para nuestro análisis de la brecha digital que pasamos a sintetizar.

## 6. Brecha digital en España

Entre las barreras para la implantación de las TIC en los hogares españoles parece ocupar un lugar importante la percepción de su falta de necesidad. Así, frente a un 16% de población que alega razones económicas para no tener conexión a Internet en su hogar (coste de ordenador y de conexión a Internet), un 53% alega falta de interés <sup>[36]</sup>. Quizá un factor que influye en esta falta de valoración radica en otro dato

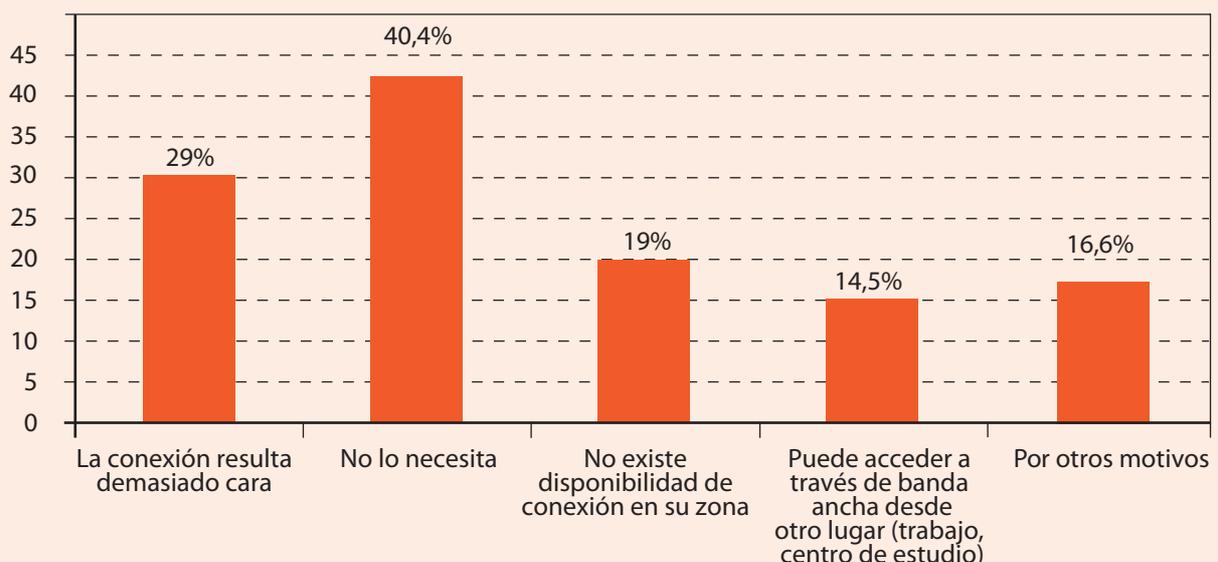
[33] Orange, 2007, p. 162; Telefónica, 2007, p.13.

[34] Orange, 2007, p. 163; Telefónica, 2007, p.14.

[35] A partir del estudio sobre actitudes de los españoles hacia las TIC del «Panel de hogares Red.es». En ONTSI, 2007, p. 103.

[36] Eurobarómetro 274. Datos 2007. Disponible en el Informe SE 2007.

GRÁFICO 4.A.1. Motivos por los que no se dispone de banda ancha



Fuente: INE, 2007. Viviendas con al menos un miembro de 16 a 74 años.

significativo: un 9% de los encuestados alega no saber exactamente qué es Internet como motivo para no disponer de conexión. La misma tendencia se vislumbra respecto al acceso a la

banda ancha<sup>[37]</sup>: más del 40% de los encuestados afirman no tener necesidad de una conexión de banda ancha frente a un 29% que alega motivos económicos.

**Tabla 4.A.6. Motivos para no disponer de banda ancha según hábitat**

Hábitat (%)	La conexión resulta demasiado cara (%)	No lo necesitan (%)	No existe disponibilidad de conexión en su zona (%)	Pueden acceder a través de banda ancha desde otro lugar (%)	Por otros motivos (%)
Más de 100.000 hab. y capitales de provincia	31,5	51,3	5,1	16,3	16,5
De 50.000 a 100.000 hab.	34,6	45,1	13,5	14,5	15,6
De 20.000 a 50.000 hab.	25,3	38,9	18,0	15,5	18,3
De 10.000 a 20.000 hab.	34,6	38,0	16,3	19,2	22,8

Fuente: INE. Datos 2007.

La percepción de falta de necesidad podría estar asociada a la inexistencia de otro tipo de barreras, por ejemplo las territoriales. La siguiente tabla muestra de hecho cómo sólo en el caso de los municipios de menos de 10.000 habitantes la no disponibilidad de conexión supera a la «falta de necesidad» como motivo para no disponer de Banda Ancha.

Las barreras territoriales tienen un peso importante en España. En primer lugar, coinciden con una brecha estructural entre el ámbito rural y el urbano, una brecha vinculada a distintos niveles de desarrollo de infraestructuras y, en

general, de prestación de servicios públicos y privados. En segundo lugar, están asociadas a las diferencias autonómicas en materia de desarrollo de la sociedad de la información, en función de las distintas iniciativas llevadas a cabo por los gobiernos autonómicos en el marco de los programas definidos por el gobierno central.

Fundamentalmente, la baja densidad de población y características de infraestructura de los entornos rurales dificultan la implantación de la banda ancha. Un esfuerzo de corrección de esta fuente de desequilibrio nacional viene de la mano del Programa de Extensión de Banda Ancha (PEBA)<sup>[38]</sup>, promovido por el MITyC y cuyo objetivo es extender la cobertura del acceso de banda ancha a las zonas rurales y aisladas donde la oferta actual es inexistente o en condiciones netamente inferiores a las disponibles en las zonas urbanas. Si bien el programa pretende que la banda ancha alcance a todos los municipios españoles, no busca que cubra al 100% de la población de cada municipio porque la banda ancha no se considera un servicio universal<sup>[39]</sup>.

Por otro lado, las diferencias autonómicas se reflejan en todas las dimensiones de desarrollo de la sociedad de la información: entor-

[37] Encuesta del INE sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación en los Hogares 2007.

[38] Este programa se encuentra integrado en el área de actuación «Nuevo Contexto Digital» del Plan Avanza, que incluye actuaciones en materia de infraestructura, seguridad y contenidos digitales, entre otras.

[39] Según el glosario de la UE, se considera Servicio Universal «el conjunto de exigencias de interés general a las que deberían someterse, en toda la Comunidad, las actividades de telecomunicaciones o correo, por ejemplo. Las obligaciones que se derivan del mismo van dirigidas a garantizar el acceso de todos en todas partes a determinadas prestaciones esenciales, de calidad y por un precio asequible».

no, acceso, uso e impacto social. Los Fondos Estructurales para Regiones Objetivo 1 <sup>[40]</sup> (programa vigente hasta 2006, aunque prorrogado en algunos casos hasta 2008), destinados al fomento de la formación, la investigación y la innovación <sup>[41]</sup>, y los convenios y acuerdos de colaboración entre el gobierno central y las comunidades autónomas en el marco de ejecución del Plan Avanza <sup>[42]</sup> constituyen factores de cohesión nacional, pero, de momento, esta sigue siendo una meta no alcanzada todavía. El grado de desarrollo económico, la densidad de población y, en líneas generales, la posición estratégi-

ca de la Comunidad en el mercado y políticas nacionales podrían determinar las diferencias. Sin embargo, algunas políticas autonómicas de desarrollo de la sociedad de la información están resultando fuerzas compensatorias eficaces para mejorar posiciones iniciales de desventaja. Cada comunidad autónoma (a excepción de las Ciudades Autónomas Ceuta y Melilla) dispone de su propio plan estratégico que tiene como misión alcanzar la convergencia en todas las áreas y dimensiones de la sociedad de la información, para lo que han de hacer hincapié en los aspectos más deficientes de su estado actual.

**[40]**

Regiones con un PIB inferior al 75% de la media comunitaria europea. En España tenían inicialmente esta categoría: Galicia, Principado de Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana, Andalucía, Región de Murcia, Ceuta y Melilla, Canarias. En la actualidad, la atención prioritaria a Regiones Objetivo 1 ha sido reemplazado por el principio más general de convergencia europea, encaminada a la cohesión social en la Unión.

**[41]**

El 30% de los créditos, entre 5.000 y 6.000 millones de euros para el fomento de la sociedad de la información y la reducción de la brecha digital. Más información en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/objective1/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/objective1/index_es.htm) (disponible en junio 2008).

**[42]**

En 2006 se firmaron 19 convenios marco y 59 adendas con actuaciones concretas. En el año 2007 las adendas firmadas alcanzan las 77, con nuevas aportaciones económicas. Más información en: <http://www.planavanza.es/ActuacionesCCAA/BuscadorCCAA/> (disponible en junio 2008).

CUADRO 4.A.5. Planes estratégicos de las CC. AA. para el desarrollo de la SI		
CC. AA.	Plan estratégico	Vigencia
Andalucía	Plan Andalucía Sociedad de la Información	2007-2010
Aragón	I Plan Director para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en la Comunidad Autónoma de Aragón	2004-2008
Asturias	Asturias 2007 para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en Asturias	No específica
Canarias	Plan para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en Canarias (PDSIC)	2006-2010
Cantabria	Plan Estratégico para la Sociedad de la Información de Cantabria	2002-2006*
Castilla y León	Estrategia Regional para la Sociedad Digital del Conocimiento (ERSDI)	2007-2013
Castilla - La Mancha	Plan Estratégico de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información	2006-2010
Cataluña	Plan Director de Servicios y Contenidos (PDSIC) y Plan Director de Infraestructuras de Telecomunicaciones (PDIT)	2005-2008
Islas Baleares	Plan Director Sectorial de Telecomunicaciones	No específica
Extremadura	Plan Director Estratégico para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en Extremadura	No específica
Galicia	Plan Estratégico Gallego de Sociedad de la Información (PEGSI)	2007-2010
La Rioja	Agencia del Conocimiento y la Tecnología	No específica
Madrid	Madrid Comunidad Digital. I Plan para el Desarrollo de la Sociedad Digital y del Conocimiento de la Comunidad de Madrid	No específica
Murcia	Región de Murcia SI. Plan para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en la Región de Murcia	2005-2007**
Navarra	II Plan de Actuación para la Promoción de la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones de la Comunidad Foral de Navarra	2005-2007*
País Vasco	Euskadi en la Sociedad de la Información	No específica
Cdad. Valenciana	Estrategia para consolidar las Telecomunicaciones Avanzadas y la Sociedad Tecnológica y del Conocimiento en la Comunidad Valenciana (AVANTIC)	2004-2010
Ceuta y Melilla	No disponen	

\*Se trabaja en el siguiente plan.

\*\*Vigente hasta la aprobación del III Plan para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en la Región de Murcia.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Centro elGualdad.net

CUADRO 4.A.6. Uso por colectivos y evaluación de la brecha

Variable	Perfil usuario tipo	Perfil desfavorecido	Evaluación de la brecha
Género	Hombre (48,6%)	Mujer (40,1%)	Se reduce lentamente. Matizada por edad y ocupación
Edad	Entre 16 y 24 años (76,9%)	De 65 a 74 años (5,2%)	Acusada. Tendencia a mantenerse. Matizada por el nivel de estudios
Estudios	Estudios universitarios (79,4%)	Sin estudios (0%) o con estudios primarios (7,2%)	Muy acusada
Hábitat	Capital de provincia o municipios de >100.000 hab. (47,9%)	Menos de 10.000 hab. (26,9%)	Acusada. Se reduce lentamente
Cdad. Autónoma	Madrid (57,2%)	Extremadura (29,6%)	Acusada
Nivel económico*	Clase alta (53,8%)	Clase baja (4,4%)	Muy acusada. Tendencia a mantenerse
Ocupación	Estudiante (82,5%) o activo ocupado (50,2%)	Pensionista (6%) o labores del hogar (9,2%)	Muy acusada. Tendencia a mantenerse

\* Fuente: AIMC. Orientativo, al no definirse las categorías de clase.  
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE para 2007.

Junto al factor territorial, las variables socioeconómicas y demográficas que más inciden en la brecha digital en España siguen siendo el género, la edad, la ocupación, el nivel educativo y el nivel económico. Si tomamos como referencia los internautas que acceden semanalmente a Internet, el 44,4% de la población <sup>[43]</sup>, podemos comprobar que el perfil de usuario más frecuente es un hombre, de edad comprendida entre 16 y 24 años, con estudios universitarios o bachillerato, que vive en un

municipio de más de 100.000 habitantes, de clase alta o media-alta, activo y ocupado. El siguiente cuadro muestra los porcentajes de usuarios de Internet en la última semana de los diferentes colectivos:

En cuanto al género <sup>[44]</sup>, si bien las diferencias en el acceso y uso de las TIC entre hombres y mujeres se mantienen, asistimos en la actualidad a una cierta corrección de la tendencia, especialmente asociada al nivel de estudios (superiores) y a la ocupación (activas ocupadas y estudiantes). Que-

[43]

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2008b), p. 5.

[44]

Según datos del INE (segunda oleada 2006).

nes se encuentran en peor situación son las mujeres dedicadas a labores del hogar, pensionistas y activas paradas, si bien estas dos últimas condiciones son comunes a hombres y mujeres. La barrera que representa la condición de ama de casa viene asociada al nivel de estudios y de conocimiento, si bien también se detectan diferencias de grados de vulnerabilidad en función de la comunidad autónoma <sup>[45]</sup>, siendo especialmente delicada la situación de las amas de casa de Extremadura, Galicia, Castilla-La Mancha y Castilla y León.

Respecto a la edad <sup>[46]</sup>, las diferencias de acceso son muy acusadas, sobre todo entre el colectivo más joven (de 16 a 24 años) y el de más edad (de 65 a 74 años). De los usuarios de la tercera edad accede el 5% de la población y, aunque se constata un incremento respecto al año anterior, la distancia respecto a la media es del 40%. Conviene señalar, en cualquier caso, cómo cuanto más elevado es el nivel de estudios de la persona, menos afecta su edad a la hora de acceder a las TIC. Si analizamos las diferencias autonómicas, Extremadura, La Rioja y Castilla y León constituyen las comunidades donde se registra el menor porcentaje de usuarios de la tercera edad. Y Madrid, Navarra y Aragón,

aquellas donde mayor número de usuarios hay. En esta última comunidad, y en el marco del Programa Ciudades Digitales <sup>[47]</sup>, se han desarrollado iniciativas específicas de fomento del uso de las TIC por la tercera edad: «e-Tercera Edad» e «Internet en la Tercera Edad».

El porcentaje de población <sup>[48]</sup> que accede a Internet desde su puesto de trabajo alcanza en España el 47,35% de la población. En el marco de desarrollo actual de la sociedad de la información en nuestro país, este dato constituye un buen indicador de la pérdida de oportunidad que representa la condición de desempleado para el acceso a Internet. Consideramos importante señalar que no ocurre lo mismo en todos los países europeos <sup>[49]</sup>. De hecho, la condición de desempleado sólo constituye en hándicap en los países menos desarrollados en materia de sociedad de la información, lo cual puede constituir un indicador del grado de integración de las TIC en la estructura social de la población. En cualquier caso, reflejamos aquí el efecto de la condición de desempleado sobre el acceso y uso a las TIC, pero no el efecto de las TIC sobre la estructura del empleo, aspecto ya mencionado y que requiere una dedicación más amplia que supera los límites de este artículo.

El breve repaso que acabamos de realizar permite constatar la necesidad de priorizar la lucha contra la brecha digital, tanto en las dimensiones de acceso como de uso de las TIC, y trabajar para ello, activamente, en la inclusión social de los colectivos actualmente más desfavorecidos. En este sentido, dentro de las líneas estratégicas del Plan Avanza tiene gran importancia el área «Avanza Ciudadanía», destinada a «hacer partícipes a los ciudadanos de las ventajas de utilizar Internet y las TIC en su vida cotidiana» <sup>[50]</sup>. Este programa aborda numerosas iniciativas y actuaciones dirigidas a la inclusión digital de los colectivos más desfavorecidos en el acceso a los beneficios de las TIC o, cuanto menos, más vulnerables o necesitados de protección: mujeres, mayores, infancia, discapacitados o inmigrantes <sup>[51]</sup>. Muchas de las actuaciones hacen hincapié en la capacitación tecnológica, revelada así como una barrera clave para el acceso a las TIC. Si bien es previsible, y ya se constata, un resultado positivo de este tipo de actuaciones, conside-

[45] Orange: 2007, p. 165.

[46] Ídem.

[47] Programa del MITyC, articulado mediante convenios con las comunidades y ciudades autónomas, para ayudar a las entidades locales a implantar y difundir la sociedad de la información, favoreciendo el acceso y uso de las TIC por parte de los ciudadanos.

[48] Poblaciones >10.000 habitantes Datos INE (segunda oleada 2006).

[49] Fuente: Eurostat 2007.

[50] Pueden revisarse las diferentes Áreas de Actuación del Plan Avanza en: <http://www.planavanza.es/LineasEstrategicas/AreasDeActuacion/> (disponible en junio 2008).

[51] La nacionalidad no constituye una brecha especialmente significativa, si bien hay un porcentaje algo mayor de españoles que acceden que de inmigrantes. Más que la condición de inmigrante, lo que determina más significativamente el acceso a las TIC es el tipo de ocupación, el nivel de renta y las condiciones de habitabilidad, terrenos en los que la condición de inmigrante sí resulta significativamente desventajosa.

ramos imprescindible que se preste igual atención a la vinculación patente que existe entre determinadas variables de exclusión social y la falta de acceso efectivo a las TIC, especialmente los niveles de estudio, el estatus económico y la ocupación. Debe tenerse muy presente esta doble fuente de vulnerabilidad (la situación previa de exclusión social y la exclusión digital) a la hora de definir políticas realmente efectivas de desarrollo global de la sociedad de la información, por ejemplo, mediante la integración de las TIC en los esfuerzos y acciones de inclusión social. Porque, si bien las TIC pueden agravar en un momento dado situaciones previas de exclusión social, también es cierto que pueden contribuir a su corrección.

## 7. Algunas conclusiones críticas

De lo expuesto aquí no debe deducirse que la exclusión digital esté única y directamente ligada a la exclusión social. En todo caso, cabe hablar de una tensión dialéctica entre la exclusión social y la exclusión digital: algunos aspectos de vulnerabilidad o exclusión social condicionan o favorecen la exclusión digital, pero no toda exclusión digital deriva de situaciones previas de exclusión social. Una confusión a este respecto puede descuidar aspectos clave de desarrollo de la sociedad de la información, como, por ejemplo, el del peso de la valoración social de las TIC como barrera de acceso a los beneficios que reportan.

Otro aspecto que podría frenar el desarrollo equilibrado e igualitario de la sociedad de la información en España radica en la misión real y objetivo final de este desarrollo. Este objetivo no debe centrarse en lograr una convergencia con Europa por el sí mismo de dicha convergencia, sino en favorecer la cohesión social y económica y reducir en un grado cada vez más importante las fuentes de marginación y exclusión social. La convergencia debe ser un medio para lograr el fin último de cohesión social, de desarrollo igualitario de todos los pueblos y de progreso en la construcción de una economía basada en

el conocimiento. En definitiva, se trata de ir más allá de las cifras mágicas <sup>[52]</sup> de convergencia y profundizar en el impacto social de las TIC.

En este sentido, la lucha contra la brecha digital constituye una prioridad. Y una forma eficaz de abordar este problema es darle el cariz de exclusión digital; en otras palabras, de definirlo sobre la base de realimentación que tiene respecto a los procesos de exclusión social y a las nuevas formas de exclusión social que representa la brecha digital (laborales, de relación con las administraciones públicas, de ocio y realización personal). En este marco de referencia, la brecha digital constituye una pérdida neta y creciente de oportunidades vitales por parte de los grupos sociales que la padecen, y resulta más perniciosa en tanto que, a día de hoy, todavía no se la califica socialmente con la gravedad que realmente tiene.

La exclusión digital —o de los beneficios que reporta la sociedad de la información— no está vinculada necesariamente a situaciones previas de exclusión social. Sin embargo, ambas situaciones de exclusión se realimentan: mientras la exclusión social reduce las posibilidades de acceso eficaz y positivo a las nuevas tecnologías, una situación de exclusión digital puede reducir las oportunidades de progreso social de un individuo en riesgo o situación de exclusión social.

El problema de la exclusión digital no está resuelto ni tiene visos de resolverse en el corto plazo. El tiempo transcurrido desde el inicio de la curva de adopción de Internet y los estudios acumulados invitan a pensar que no sólo hay situaciones que no se van a solucionar por sí solas, sino que además son de difícil y lenta solución. El papel de las administraciones públicas resulta, pues, crítico y puede (y debe) complementarse con un tercer sector que ya proporciona respuestas rápidas, locales y adaptadas que se pueden ampliar y extender. Ciertamente, la Administración pública del Estado en España responde a este planteamiento y destina

[52]

Podríamos hablar del «fetichismo del número», crítica al excesivo (y exclusivo) valor que se le otorga a los análisis cuantitativos en la investigación social. Véase Chulilla y Azagra, 2005.

cuantiosos recursos y esfuerzos públicos al desarrollo de la sociedad de la información y a la lucha contra la brecha digital, tanto independientemente como en colaboración con entidades privadas, entidades locales y comunidades autónomas. Pero, si bien esto es cierto, todavía hay mucho margen para la mejora.

Por un lado, el acceso igualitario a los beneficios de la sociedad de la información en nuestro país exige trascender el mero acceso a los dispositivos y a la conectividad, un aspecto en el que tienden a volcarse buena parte de los esfuerzos. La inexistencia de una correlación entre disponibilidad y uso de las TIC nos alerta de la necesidad de hacer un mayor hincapié en políticas de fomento de las dimensiones intangibles de desarrollo de la sociedad de la información, esto es, la formación y capacitación de los ciudadanos, el fomento de un uso social y empresarial extensivo de nuevas tecnologías y, sobre todo, un incremento de los servicios y contenidos ofrecidos a través de Internet.

Por otro lado, el panorama de desarrollo de la sociedad de la información en España conforma un mapa desigual, en el que las políticas y actuaciones de las diferentes comunidades autónomas marcan las oportunidades de sus ciudadanos para acceder a los beneficios que proporciona la incorporación de las nuevas tecnologías a sus vidas. Las posiciones de desventaja previa de algunas comunidades autónomas, compensadas sólo parcialmente por apoyos específicos europeos y nacionales, la composición territorial y densidad poblacional y las distintas políticas autonómicas de impulso a la sociedad de la información constituyen en sí mismas fuentes de brecha digital. Si bien, algunos gobiernos autonómicos han logrado, gracias a sus programas específicos de desarrollo de la sociedad de la información, compensar sus desventajas previas y situarse en posiciones elevadas en algunos parámetros.

Por último, consideramos que un aspecto a mejorar radica en la creciente dispersión de organismos y responsabilidades en torno al desarrollo de la sociedad de la información. Efectivamente, el esfuerzo de desarrollo de la sociedad de la información en nuestro país ha adoptado la forma de creación prolífica de organismos de titularidad pública y privada que conforman en su conjunto

un cuadro disperso y confuso. La distribución de competencias, lejos de ser clara, resulta arbitraria y caótica e invita a pensar en términos de despilfarro y solapamiento de responsabilidades.

Existe una conciencia creciente de la importancia de las TIC para el desarrollo económico y social de los pueblos y, por tanto, de la necesidad de incrementar las inversiones en I+D+i, la formación en TIC y la integración de las nuevas tecnologías en el sistema educativo y en la estructura productiva de los países. Es necesario que se tome la misma conciencia de los problemas de exclusión social que pueden generar las TIC si no se difunden adecuada y equilibradamente y, por supuesto, de las ventajas para la inclusión social que pueden representar si se usan y difunden correctamente. La colaboración activa de todos los agentes sociales puede ser determinante para lograr poner las TIC al servicio de una reducción de la exclusión social en España.

## 8. Bibliografía

ARMSTRONG, A. G. (1997): *Net gain: expanding markets through virtual communities*. Boston, M.A.: Harvard Business School Press.

BEAL, G. M., y BOHLEN, J. M. (1960): *The diffusion process*. Ames, IA: Iowa Agricultural and Home Economics Experiment Station (Special Report, 26).

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. LEY 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información. 2007, n.º 312, 53701-53719.

BULGER, K. A. (1997): «Brief History of the Digital Divide». *CTC VISTA Project*, 12 abril 1997. Disponible en: <http://www.ctcvista.org/node/717>.

BURTON-JONES, A. (1999): *Knowledge capitalism: business, work, and learning in the new economy*. Oxford / New York: Oxford University Press.

CABRERA CABRERA, P. (dir.) (2005): *Nuevas Tecnologías y exclusión social: un estudio sobre las posibilidades de las TIC en la lucha por la inclusión social en España*. Madrid: Fundación Telefónica.

CAMPBELL, D. (2001): «Can the digital divide be contained?». *International Labour*

*Review*, International Labour Organization, n.º 140, 119-141.

CARVIN, A. (2000): «Mind the Gap: The Digital Divide as the Civil Rights Issue of the New Millennium». *MultiMedia Schools*, n.º 7, 56-58. Disponible en <http://www.infoday.com/MMSchools/Jan00/carvin.htm>.

CASSIDY, J. (2002): *Dot.con: How America Lost its Mind and Its Money in the Internet Era*. New York: Penguin Books.

CASTELLÓN, L., y JARAMILLO, Ó. (2002): «Las múltiples dimensiones de la brecha digital». *Coloquio Panamericano*. Industrias culturales y diálogo de las civilizaciones en las Américas. Montreal.

CASTELLS, M. (1999): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol.I: La sociedad red. México, D. F.: Siglo XXI.

—(2001a): *La era de la información*. Vol. II: El poder de la identidad. México, D. F.: Siglo XXI.

—(2001b): *La era de la información*. Vol. III: Fin de Milenio. México, D. F.: Siglo XXI.

CHINN, M. D., y FAIRLIE, R. W. (2006): «The determinants of the global digital divide: a cross-country analysis of computer and internet penetration». *Oxford Economic Papers*. Oxford University Press.

CHULLILLA, J. L., y AZAGRA, P. (2005): *Espacios urbanos e inmigración en el Madrid del s. XXI*. Madrid: La Casa Encendida.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. El impacto de la economía electrónica en las empresas europeas: análisis económico e implicaciones políticas, COM(2001) 711 final, Bruselas, 29-11-2001.

—Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. eEurope2005: Una sociedad de la información para todos. Plan de acción que se presentará con vistas al Consejo Europeo de Sevilla, 21-22 de junio de 2002, COM (2002) 263 final, Bruselas, 28-5-2002.

—Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Política de la innovación: actualizar el enfo-

que de la Unión en el contexto de la estrategia de Lisboa, COM (2003) 112 final, Bruselas, 11-3-2003.

—Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción eEurope2005-Actualización, COM (2004) 380 final, Bruselas, 17-5-2004.

—Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «i2010-Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo», COM (2005) 229 final, Bruselas, 1-6-2005.

COMPAINÉ, B. M. (2001): *The Digital Divide: Facing a Crisis Or Creating a Myth?* Cambridge, Ma: MIT Press.

COOPER, M. (2004): «Expanding the digital divide & falling behind on broadband. why a telecommunications policy of neglect is not benign». *Consumer Federation of America*, october 2004. Disponible en: [www.consumerfed.org/pdfs/digitaldivide.pdf](http://www.consumerfed.org/pdfs/digitaldivide.pdf)

CORROCHER, N., y ORDANINI, A. (2002): «Measuring the digital divide: a framework for the analysis of cross-country differences». *Journal of Information Technology*, n.º 17, 9-19.

COULDRY, N. (2002): «The forgotten digital divide: Researching social exclusion/ inclusion in the age of personalised media». *Media in Transition: Globalisation and Convergence conference*, MIT, mayo, 10-12.

DAHLBOM, B. (1992): «The idea that reality is socially constructed». In FLOYD, C.; ZÜLLIGHOVEN, H.; BUDDE, R., y KEIL-SLAWIK, R. (eds.): *Software Development and Reality Construction*. Berlin: Springer Verlag, 101-126.

DAVID, P. A., y FORAY, D. (2002): «An introduction to the economy of the knowledge society». *International Social Science Journal*, v. 54, n.º 171, 9-23.

DEMUNTER, C. (2005): «The digital divide in Europe». *Eurostat*, n.º 38. European Communities. Disponible en [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ity\\_offpub/ks-np-05-038/en/ks-np-05-038-en.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ity_offpub/ks-np-05-038/en/ks-np-05-038-en.pdf).

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. (2005a): Resolución del Consejo, de 9 de di-

ciembre de 2004, sobre las perspectivas futuras de las tecnologías de la información de las comunicaciones (TIC), DO C 62, 12 de abril 2005, 1-3, Bruselas.

— (2005b) Decisión n.º 456/2005/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo, por la que se establece un programa plurianual comunicatio de incremento de las posibilidades de acceso, utilización y explotación de los contenidos digitales en Europa, DO L 79, 24 de abril 2005, 1-8, Bruselas.

DYSON, E.; GILDER, G.; KEYWORTH, G., y TOFFLER, A. (1994): *Cyberspace and the American Dream: A Magna Carta for the Knowledge Age*. Washington, D.C.: The Progress & Freedom Foundation. Disponible en <http://www.pff.org/issues-pubs/futureinsights/fil.2magnacarta.html>.

EAGLE, N., y PENTLAND, A. (2005): «Social Serendipity: Mobilizing Social Software». *IEEE Pervasive Computing*, vol. 04, n.º 2, 28-34.

EMPIRICA. (2006): Informe número 5 sobre eInclusion del *Benchmarking in a Policy perspective*. Bonn: Gesellschaft für Kommunikations- und Technologieforschung mbH.

FICHMAN, R. G. (1992): *Information Technology Diffusion: A Review of Empirical Research*. Cambridge: MIT Sloan School of Management.

FUNDACIÓN ORANGE (2008): *eEspaña 2007. Informe anual sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España*. Madrid: Fundación Orange.

FUNDACIÓN TELEFÓNICA. (2007): *Sociedad de la Información en España 2007 (SIE/07)*. Madrid: Fundación Telefónica-Editorial Ariel.

GUNKEL, D. J. (2003): «Second thoughts: toward a critique of the digital divide». *New media & society*. Londres: Sage publications, vol. 5, n.º 4, 499-522.

HARGITTAI, E. (2002): «Second-Level? Digital Divide: Differences in People's Online Skills». *First Monday*, n.º 7, 1-20. Disponible en [http://www.firstmonday.dk/issues/issue7\\_4/hargittai/index.html](http://www.firstmonday.dk/issues/issue7_4/hargittai/index.html).

—(2003): «The digital divide and what to do about it». *New Economy Handbook*. San Diego, CA: Academic Press, 821-839.

HOFFMAN, D. L.; NOVAK, T. P., y SCHLOSSER, A. E. (2000): «The Evolution of the Di-

gital Divide: How Gaps in Internet Access May Impact Electronic Commerce». *Journal of Computer-Mediated Communication*, vol. 5, n.º 3.

HUBREGTSE, S. (2005): «The digital divide within the European Union». *New Library World*. Emerald Group Publishing Limited, vol. 106, n.º 3-4, 164-172.

KLING, R., y JEWETT, T. (1994): «The Social Design of Worklife with Computers and Networks: An Open Natural Systems Perspective». *Advances in Computers*. Orlando, Fl: Academic Press, vol. 39, 239-293. Disponible en: <http://rkcsi.indiana.edu/archive/klings/pubs/worknt.html>

KUMAR, K. (1995): *From Post-Industrial to Post-Modern Society: New Theories of the Contemporary World*. Oxford: Blackwell.

KVASNY, L., y KEIL, M. (2006): «The challenges of redressing the digital divide: A tale of two US cities». *Information Systems Journal*. Blackwell Synergy, n.º 16, 23-53.

LITAN, R. E., y RIVLIN, A. M. (2001): «Projecting the Economic Impact of the Internet». *American Economic Review*, JSTOR, n.º 91, 313-317.

LOVINK, G. W. (2002): *Dynamics of Critical Internet Culture (1994-2001)*. University of Melbourne, Tesis Doctoral inédita. Disponible en: [eprints.unimelb.edu.au/archive/00000768/01/phd.pdf](http://eprints.unimelb.edu.au/archive/00000768/01/phd.pdf)

LOWENSTEIN, R. (2004): *Origins of the Crash. The Great Bubble and Its Undoing*. New York: Penguin Books.

MAS, M., y QUESADA, J. (dirs.)(2005): *Las nuevas tecnologías y el crecimiento económico en España*. Madrid: Fundación BBVA.

MCKENZIE, D., y WAJCMAN, J. (eds.)(1999): *The Social Shaping of Technology*. Buckingham: Open University Press.

MEHRA, B.; MERKEL, C., y BISHOP, A. P. (2004): «The internet for empowerment of minority and marginalized users». *New Media & Society*, n.º 6, 781 y ss.

MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (2003): *La sociedad de la información en el siglo XXI: un requisito para el desarrollo*. Madrid: Ministerio de Ciencia y Tecnología.

MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO. (2005): *Convergencia y Empleo. Programa Nacional de Reformas de España*. Ma-

drid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

—(2005): *Plan 2006-2010 para el desarrollo de la Sociedad de la Información y de Convergencia con Europa y entre Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas*. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

—(2007a): *Panel de Hogares XVII oleada (julio-septiembre 2007)*. Red.es Observatorio. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

—(2007b): *Perfil sociodemográfico de los internautas*. Análisis de datos INE 2007, Red.es Observatorio. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

—(2008a): *Informe Plan Avanza*. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

—(2008b): *Indicadores Sociedad de la Información*. Marzo 2008. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Subdirección General de Estudios y Planes de Actuación.

—(2008c): *Perfil Sociodemográfico de los internautas*. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Observatorio.

MONGE, R., y HEWITT, J. (2004): *Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y el futuro de Costa Rica*. Costa Rica: Fundación CAATEC.

MOORE, N. (1997): «The information Society». En: *World Information Report 1997*. Paris: UNESCO.

NATIONAL TELECOMMUNICATIONS AND INFORMATION ADMINISTRATION (NTIA) (1999): *Falling through the Net: Defining the Digital Divide*. Washington, DC: US Department of Commerce. Disponible en: <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/fttn99/contents.html>.

NORRIS, P. (2001): *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet*

*Worldwide*. New York: Cambridge University Press.

PEÑA SÁNCHEZ, A. R. (2006): *Las disparidades económicas intrarregionales en Andalucía*. Tesis doctoral accesible a texto completo en <http://www.eumed.net/tesis/2006/arps/>

RAFAELI, S., y NOY, A. (2002): «Online auctions, messaging, communication and social facilitation: a simulation and experimental evidence». *European Journal of Information Systems*, n.º 11, 196-207.

RICE, R. E., y KATZ, J. E. (2003): «Comparing internet and mobile phone usage: digital divides of usage, adoption, and dropouts». *Telecommunications Policy*, n.º 27, 597-623.

ROGERS, E. M. (2003): *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.

THOMPSON, K. M. (2006): *Multidisciplinary Approaches to Information Poverty and their Implications for Information Access*. Tesis doctoral inédita. Florida State University, College of information. Disponible en <http://etd.lib.fsu.edu/theses/available/etd-06292006-170947/unrestricted/KimThompson.Dissertation.pdf>

TREND, D. (2001): *Reading Digital Culture*. Oxford: Blackwell.

WARSCHAUER, M. (2004): *Technology And Social Inclusion: Rethinking the Digital Divide*. Cambridge, Ma: MIT Press.

WEBSTER, F. (2002): *Theories of the Information Society*. London: Routledge.

WYATT, S.; HENWOOD, F.; MILLER, N., y SENKER, P. (eds.) (2001): *Technology and Inequality. Questioning the information society*. Londres: Routledge.

YOUNG, J. R. (2001): «Does digital divide rhetoric do more harm than good?». *Chronicle of Higher Education*, vol. 48, n.º 11.