

2 0 2 0  
ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS

---

DISTANCIA  
SOCIAL Y  
**DERECHO AL  
CUIDADO**

---



**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

# Índice

<b>Editorial</b> .....	4
<b>Introducción</b> .....	6
<b>Capítulo 1. Incertidumbre, ¿recuperación en V (todos salimos) o en L (algunos se quedan)?</b> .....	7
<b>1.1. Un shock económico que ahonda sobre nuestros déficits estructurales</b> .....	7
1.1.1. El hundimiento de la actividad económica .....	7
1.1.2. La destrucción de empleo .....	9
1.1.3. El posible impacto sobre el bienestar .....	9
<b>1.2. Los riesgos sociales, la sostenibilidad de la vida y sus contradicciones</b> .....	12
1.2.1. La importancia de la interdependencia .....	12
1.2.2. Contradicciones .....	13
<b>Capítulo 2. La COVID-19 incrementa los riesgos sociales hundiendo a las personas más excluidas</b> .....	18
<b>2.1. La evolución de la población en exclusión más grave en el eje económico</b> .....	19
2.1.1. La inclusión, solo por el empleo, ya era una estrategia muy débil antes que la COVID-19 llegara .....	19
2.1.2. La COVID-19 retroalimenta el incremento constante de la pobreza severa: tres de cada diez hogares carecen de ingresos .....	21
<b>2.2. La evolución de la población en exclusión grave en el eje político y de ciudadanía</b> .....	23
2.2.1. Una crisis habitacional en ciernes .....	23
2.2.2. El gradiente de la salud adquiere un mayor peso en esta crisis, incrementando la tendencia de los últimos años en el espacio de la exclusión social grave .....	24
2.2.3. No pertenecer a la comunidad virtual está minando la igualdad de oportunidades tanto en la infancia como en los hogares más excluidos .....	25
<b>2.3. La evolución de la población en exclusión más grave en el eje social y relacional</b> .....	26
2.3.1. La conciliación y las oportunidades de una mayor convivencia han estado determinadas por los niveles de renta .....	26
2.3.2. Las redes de apoyo, debilitadas desde la Gran Recesión, pierden aún más capacidad de ayuda .....	27

<b>Capítulo 3. Viejos retos, nuevos retos .....</b>	<b>30</b>
<b>3.1. El incremento de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social fruto de una nueva crisis... ..</b>	<b>30</b>
3.1.1. Evitar el aumento estructural de la exclusión social más grave .....	30
3.1.2. Reducir la desigualdad en sus diferentes expresiones .....	31
<b>3.2. ...necesita de una apuesta por el desarrollo de políticas públicas que reduzcan la   incertidumbre... ..</b>	<b>33</b>
3.2.1. Aislar el debate sobre la salud pública de la crispación del clima político .....	33
3.2.2. Revisar la atención a la dependencia... probablemente más de lo que se vaya a realizar ...	33
3.2.3. Visibilizar el pilar de los cuidados sacándolo del debate de círculos reducidos .....	34
3.2.4. Consolidar el ingreso mínimo vital en el sistema de garantía de ingresos en España .....	34
3.2.5. Reducir la brecha digital con una estrategia coordinada .....	35
<b>3.3. ...apoyada en una reforma de un sistema fiscal que ponga en el centro los grandes   consensos de la protección de las necesidades humanas... ..</b>	<b>36</b>
3.3.1. Incrementar la pedagogía fiscal que nos permita acometer una reforma en profundidad .....	36
3.3.2. Situar la protección de las necesidades humanas en el centro .....	37
<b>3.4. ...sin perder de vista que tenemos grandes cambios pendientes relacionados con el cambio   climático y la adaptación de nuestro sistema productivo... ..</b>	<b>37</b>
3.4.1. Transitar a un modelo productivo diferente... todavía lejos de la realidad .....	37
3.4.2. Afianzar el cambio climático en la agenda política postCOVID-19 .....	38
<b>3.5. ...en un contexto de profundo cambio de valores... ..</b>	<b>38</b>
3.5.1. Fortalecer las experiencias de solidaridad frente a las reacciones particularistas .....	38
3.5.2. Proteger las instituciones del bienestar en un contexto creciente de debilidad .....	39
3.5.3. Construir puentes en un contexto de fuerte enfrentamiento político-social .....	40
3.5.4. Apostar por la creación de un espacio de responsabilidades compartidas a pesar de su debilidad .....	40
<b>3.6. ...donde el Tercer Sector de Acción Social tiene diferentes retos por delante... ..</b>	<b>41</b>
3.6.1. Potenciar la función de portavocía .....	41
3.6.2. Hacer frente a las nuevas consecuencias de los riesgos sociales .....	41
<b>3.7. ...donde los mecanismos de participación social se encuentran en una situación de   cambio... ..</b>	<b>42</b>
3.7.1. Enfrentar los cambios en el modelo de inclusión en el mercado de trabajo .....	42
3.7.2. Actualizar la inclusión por la vía de los derechos a los nuevos riesgos sociales .....	44
3.7.3. Mejorar la inclusión por la vía personal y comunitaria pasa por la repolitización .....	45
<b>3.8. ...y donde la Unión Europea ha marcado las grandes líneas que seguir .....</b>	<b>45</b>
<b>Agradecimientos .....</b>	<b>48</b>

# Editorial

Manuel Bretón Romero  
*Presidente de la Fundación FOESSA*

El domingo 15 de marzo a las 00:00 h. el Gobierno de España decretó el estado de alarma. A partir de esa noche la ciudadanía, salvo los servicios esenciales, debía permanecer confinada en sus domicilios. En un mundo cada vez más interconectado, un virus originado en otro continente provocó el segundo estado de alarma de la reciente historia de nuestro país y una de las mayores convulsiones que hemos vivido las actuales generaciones.

Hasta ese momento vivíamos en un lento proceso de recuperación de las consecuencias de la Gran Recesión. La mirada de la Fundación FOESSA y de Cáritas Española estaba centrada en observarlas, en confirmar el proceso de segmentación que se había producido en los últimos diez años, en la cohesión social de España. La Sociedad de las Oportunidades, la gran mayoría de nuestro país, continuaba avanzando sintiendo que seguía el camino correcto, tanto en sus ideas como en sus prácticas cotidianas. La Sociedad Insegura sentía que la debilidad de sus lazos con la sociedad de las oportunidades se consolidaba. Tenían miedo que en la próxima sacudida se precipitaran en la exclusión, pero nada parecía anunciarlo. La Sociedad Estancada seguía sintiendo frío a la intemperie clamando por un abrigo que no acababa de llegar, a lo máximo un empleo muy precario que les permitía la mera supervivencia. ¿Y la Sociedad Expulsada? El clima político no auguraba que el sistema de protección social fuera a sufrir reformas profundas que pudieran tenerles en cuenta.

Pero la COVID-19, tanto al conjunto de la sociedad como al planeta, ha trastocado nuestros planes. Por un lado, reafirman que este shock que estamos viviendo ahondará la gravedad de los riesgos sociales que ya describimos en nuestro reciente VIII Informe. Riesgos relacionados con la demografía, la desigualdad, la democracia, el desarrollo social en suma. Por otro, aparecen nuevos conceptos y categorías que deberemos incluir en nuestros análisis futuros. Pandemia, confinamiento, distancia social, nueva normalidad...

Pero solo un cambio ligero de planes, porque seguimos pensando que la mayoría de nuestros problemas son estructurales. Continuaremos entonces poniendo la mirada en cómo se siguen reproduciendo, con esta nueva crisis, las viejas categorías de la exclusión social. Lo nuevo no nos debe hacer perder de vista lo que ya conocemos. Pero además tendremos que fijarnos en si lo nuevo ha venido para quedarse o debemos tratarlo como un fenómeno pasajero. ¿Qué es coyuntura, qué es estructura? Qué aspectos de esta nueva crisis quedarán fijados en nuestra forma de vida y cuáles remitirán o permanecerán de forma muy limitada.

El aldabonazo del confinamiento nos ha colocado a muchos frente a las pantallas (los que las tienen) para objetivos hasta ahora residuales, como por ejemplo el sentido de sentirse comunidad, de no

sentirnos lejos de los demás. ¿Hasta dónde la comunidad física remitirá en beneficio de una comunidad virtual?

El virus ha hecho que se imponga entre nosotros un comportamiento de alejamiento de los demás. La nueva normalidad sustituye el contacto por la distancia. ¿De qué manera se instalará entre nosotros el distanciamiento social y qué impacto tendrá en los procesos de inclusión y participación social?

Las medidas habilitadas para afrontar la crisis de ingresos en los hogares (más allá de su efectividad) que se han tomado a diferencia de la anterior crisis están generando un incremento muy rápido de la deuda pública. ¿Hasta dónde somos conscientes que necesitamos revisar nuestra solidaridad fiscal para sostener nuestro Estado de bienestar?

La COVID-19 nos ha enfrentado a las limitaciones de nuestro sistema sanitario, mostrándonos lo necesario que es disponer de mecanismos de salud pública que hemos ido abandonando a lo largo de las últimas décadas. ¿Cómo reorganizar nuestras políticas públicas para ofrecer el mejor marco posible para nuestras necesidades de salud? También nos ha puesto frente a un espejo nuestro sistema de cuidado a los mayores. Cada vez más voces denuncian que hemos afrontado esta crisis con síntomas de edadismo. ¿Ha llegado la hora de revisar cómo cuidamos, quién cuida, dónde debemos cuidar?

Vivimos en una época de incertidumbres, en la que se mantienen las que ya teníamos y se están sumando otras diferentes. Surgen múltiples preguntas. Tenemos grandes retos por delante que no pueden ser acometidos sin un diálogo honesto que ponga las necesidades de la población en el centro. Un diálogo en el que no solo debe ser protagonista una clase política que no acaba de entender que la crispación y la polarización no es el camino. La ciudadanía de los aplausos y los balcones está tratando de dar un paso adelante en responsabilizarse colectivamente de lo que nos sucede. Las redes de solidaridad local se han reactivado dando una lección de valores y prioridades. Vivimos en un tiempo de responsabilidades compartidas donde la participación y el diálogo social son imprescindibles.

Desde la Fundación FOESSA y Cáritas Española queremos empujar ese diálogo aportando algunos elementos para el diagnóstico. Ese es nuestro papel y nuestro compromiso.

# Introducción

Los cambios tan profundos que hemos vivido en el segundo trimestre de 2020 están todavía demasiado cercanos para que podamos realizar un análisis en profundidad de las consecuencias de la crisis de la COVID-19. Después de tres meses solo podemos observar los primeros impactos de una crisis que se ha caracterizado, en primera instancia, por haber generado una rápida y profunda herida en la sociedad española. Ha afectado a nuestros mecanismos de participación social de forma simultánea. El virus ha atacado a la vida, tensando al máximo desde los cuidados en el hogar hasta el sistema residencial de atención a mayores, desde los cuidados en el sistema hospitalario hasta la muerte en soledad. Ha hundido nuestra principal vía de ingresos, el empleo, por la necesidad de parar el sistema productivo para frenar el contacto social. Y ha cambiado, todavía no sabemos hasta dónde, la inclusión por la vía de lo relacional; el confinamiento, la forma más extrema de aislamiento social, ha sido la única manera de frenar su expansión.

Analizamos en el primer capítulo de este informe las primeras consecuencias en términos económicos, de empleo y relacionados con nuestros mecanismos de cuidados. Y lo hacemos de esta forma porque somos conscientes de que necesitamos rearticularnos (en la salud, en la dependencia, en los niños, en la conciliación, en el empleo...) junto a los demás si queremos rearmarnos para el futuro. El *shock* de la economía y su impacto en el empleo evidencian las contradicciones en nuestras formas de sostenibilidad de la vida.

Pero las consecuencias de esa profunda y rápida herida no se han percibido por igual en todos los sectores sociales. Ni el relato que deviene de cada uno de ellos es el mismo. Analizaremos en próximos informes las consecuencias de la crisis de la COVID-19 en el conjunto de la población. En el análisis del segundo capítulo nos vamos a centrar en el espacio de la exclusión social grave. Hemos realizado esa elección porque son las personas más alejadas del centro social. Eso ha constituido un factor histórico de su invisibilidad. Hemos medido algunos de los componentes de los tres grandes ejes de la exclusión social: el económico, el político y ciudadano y el social y relacional. Nuestra primera mirada en esta crisis pretende cuantificar la evidencia de los que más pierden.

Por último, es ineludible, desde la perspectiva de este informe que intenta trazar algunos aspectos prospectivos del futuro, abordar algunos de los retos que nos esperan. La desigualdad, la pobreza y la exclusión social; las políticas sociales públicas; la fiscalidad; el cambio climático y la adaptación de nuestro sistema productivo; la evolución de los valores sociales; los retos del tercer sector de acción social; el papel de la Unión Europea, etc. Estos serán algunos de los aspectos que abordaremos en relación a nuestras perspectivas.

## Capítulo 1

# Incertidumbre, ¿recuperación en V (todos salimos) o en L (algunos se quedan)?

La crisis de la COVID-19 ha paralizado el lento proceso de recuperación que venía iniciándose desde mediados de la década. Ha trastocado todas las previsiones y cambiado los planes de desarrollo de todos los sectores socioeconómicos. Sus efectos los podremos valorar en el largo plazo. Hoy sentimos las consecuencias en vidas humanas y en los cambios tan dramáticos que se están dando en numerosos hogares. Estamos viviendo los primeros impactos en términos de empleo y gestión de las estrategias de los hogares para adaptarse unos y para sobrevivir otros. Comenzamos a percibir las consecuencias que en el medio plazo va a suponer esta crisis en términos económicos y de algunos riesgos sociales. En este capítulo primero del informe hacemos un breve acercamiento a nuestro contexto, a través de la situación económica y ejemplificando mediante los cuidados que hemos tenido que poner en valor ante la irrupción de la COVID-19, cómo se amplifican y desarrollan algunos de los diversos riesgos sociales a los que nos estamos enfrentando en este cambio de época.

### 1.1. Un *shock* económico que ahonda sobre nuestros déficits estructurales

#### 1.1.1. El hundimiento de la actividad económica

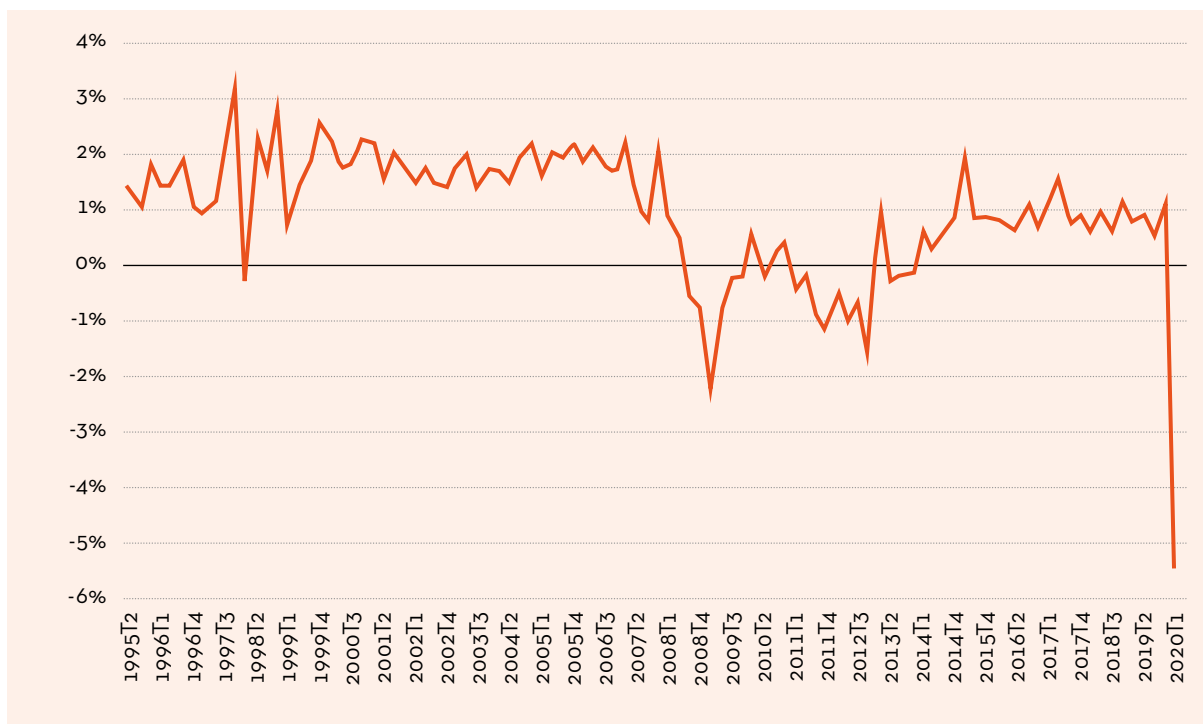
El desarrollo de la pandemia de la COVID-19 ha tenido importantes costes en vidas humanas y en todos los países se adoptaron medidas de paralización de las actividades económicas para prevenir la difusión de la enfermedad, evitar el colapso de los sistemas sanitarios y reducir el número de personas fallecidas. Este brusco freno en la producción de bienes y servicios ha dado forma a una crisis mundial, con caídas sin parangón de los principales indicadores de producción.

En el caso de España, el parón económico derivado de la pandemia ha producido unos efectos sin precedentes sobre la actividad económica y el empleo. El mantenimiento solo de las actividades productivas esenciales supuso un completo parón en el resto de actividades económicas, con una caída en la producción de bienes y servicios en niveles desconocidos en las últimas décadas, que encuentra solo paralelismo con el comportamiento de la economía en la Gran Depresión de hace un siglo<sup>(1)</sup>. En solo un trimestre, el primero de 2020, que apenas recoge, además, dos semanas del

(1) GOPINATH, G. (2020): «The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression». IMFBlog: <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/>.

período de confinamiento, el PIB registró una caída del -5,2% respecto al trimestre anterior. De la magnitud de ese hundimiento de la producción da cuenta que, en el peor trimestre de la conocida como Gran Recesión, la iniciada en 2008, la caída registrada fue menos de la mitad que la correspondiente a este primer trimestre de 2020. Especialmente destacado es el desplome del consumo de los hogares, con su peor dato histórico (7,5%), representativa del ajuste inmediato a la nueva situación por la pérdida de ingresos, y la caída de la producción en comercio, transporte y hostelería (11%), duplicando la media nacional, y en la construcción (8%). Se trata de los sectores donde normalmente son mayores las tasas de ocupación de los trabajadores menos cualificados y en los que la duración de los contratos laborales es más breve.

GRÁFICO 1.1. Tasas de variación trimestral del PIB a precios de mercado



Fuente: Contabilidad Nacional Trimestral de España, INE.

Lo sucedido en estos últimos meses es, por tanto, un *shock* sin precedentes sobre la economía española, que también se ha dado en otros países europeos. En ese primer trimestre de 2020, el PIB cayó en todos los países de nuestro entorno, con un 5,8% en Francia, un 4,7% en Italia, un 2,2% en Alemania y un 2% en Reino Unido, con variaciones dependiendo, entre otros factores, de los patrones de especialización productiva y de la fecha de inicio y el rigor del confinamiento.

El Banco de España ha elaborado distintos escenarios sobre el posible retroceso del PIB español en 2020, apuntando a una caída sin precedentes en la historia reciente<sup>(2)</sup>. Con toda la complejidad que implica la elaboración de proyecciones macroeconómicas mediante el uso de las metodologías habituales en un marco tan incierto, dicha institución ofrece distintos escenarios sobre la posible evolución del PIB. En un primer escenario, en el que el confinamiento se prolongaría durante ocho semanas, estimó que la caída del PIB en 2020 fluctuaría entre el 6,6 % y el 8,7 %, en función del gra-

(2) BANCO DE ESPAÑA (2020): «Escenarios macroeconómicos de referencia para la economía española tras el COVID-19». Boletín Económico n.º 2/2020. Madrid. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/COVID-19/be2020-art1.pdf>



do de normalización de la actividad económica, sobre todo en los sectores económicos en los que la interacción social es especialmente relevante, como hostelería y restauración. En el escenario más negativo, con una duración del estado de alarma de doce semanas y una mayor persistencia de los efectos una vez terminado el confinamiento, la caída del PIB llegaría al 13,6 % en 2020. Otros escenarios que incorporan un conjunto de perturbaciones que aproximan otros efectos de la pandemia dibujan un panorama todavía más dramático. Otros centros de predicción económica sitúan la caída del PIB en 2020 en torno al 10%.

Varias instituciones han estimado también que habrá una recuperación importante del crecimiento económico en el año 2021 y que en 2022 los niveles de producción habrán vuelto al nivel anterior al *shock*, aunque esa recuperación será más difícil en ciertos sectores<sup>(3)</sup>. La gran pregunta es si el perfil en forma de V que resulta de estas previsiones se dará de la misma manera en las rentas de todos los hogares o si ese comportamiento medio de la economía esconderá diferencias en el ritmo de la recuperación de las rentas en cada estrato social.

### 1.1.2. La destrucción de empleo

El comportamiento de los agregados macroeconómicos permite adelantar una repercusión importante del parón económico sobre las cifras de empleo. La fuente principal para medir la salud del mercado laboral, que es la Encuesta de Población Activa (EPA), apenas recoge ese efecto, ya que los efectos de la COVID-19 solo se manifestaron desde la semana 11 de las 13 de referencia que se utilizaron para la encuesta del primer trimestre de 2020. Pese a ello, algunos datos avanzan ya la magnitud del impacto sobre la ocupación, como la caída en 285.600 personas en ese primer trimestre del año, un dato que no incluye a los afectados por un ERTE con suspensión de empleo. En ese trimestre, el paro aumentó en 121.000 personas, aunque es muy posible que la cifra sea mayor dado el alto número de nuevos inactivos (257.500), que no son clasificados como parados al no poder cumplir con las condiciones de búsqueda de trabajo que utiliza la EPA para su clasificación como tales.

Según los datos de paro registrado del Servicio Público de Empleo Estatal, que cubren un período mayor desde el inicio de la pandemia, el número de parados aumentó en 611.729 desde marzo a mayo. Más de 65.000 de estos nuevos parados tienen menos de 25 años y más de 526.000 pertenecían a la construcción y los servicios. En ese mismo período, el número de afiliaciones a la Seguridad Social descendió en casi 700.000 personas. Habría que tener en cuenta, además, el elevado número de trabajadores afectados por expedientes de regulación temporal de empleo que no trabajan, aunque permanecen en situación de alta laboral en los registros de la Seguridad Social.

### 1.1.3. El posible impacto sobre el bienestar

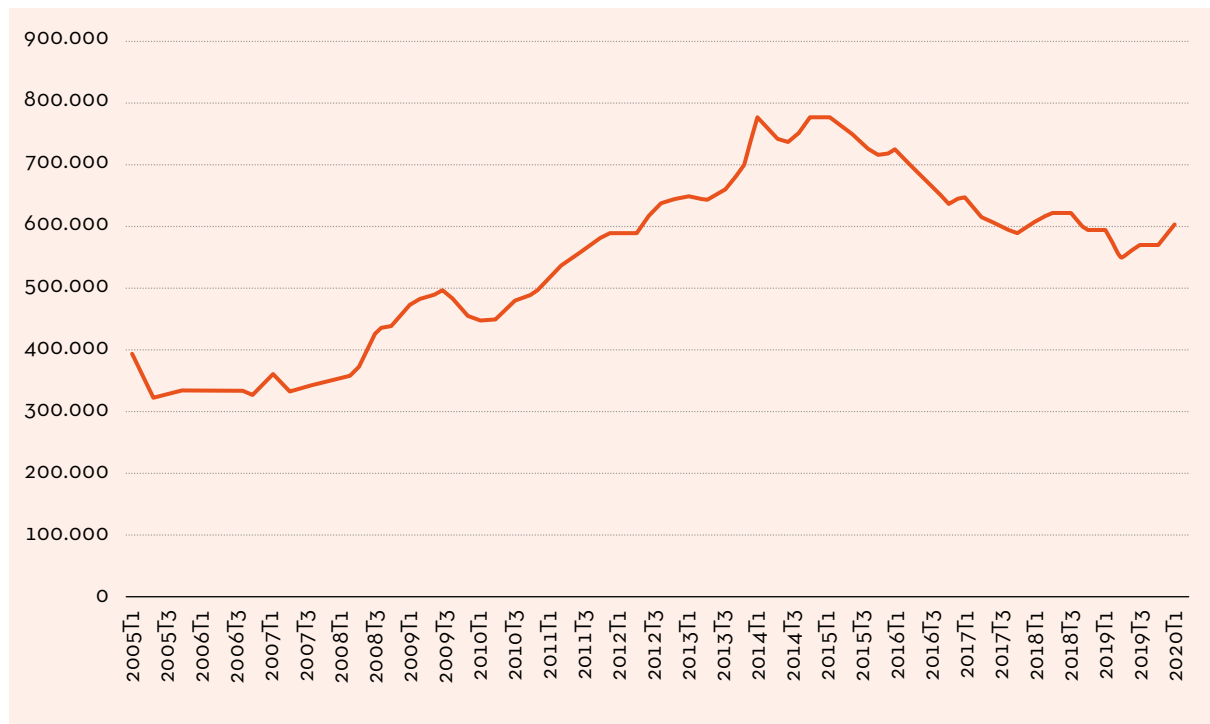
Todos estos datos permiten anticipar un profundo deterioro de las condiciones de vida de los hogares. Hay un alto número de actividades económicas, como la construcción, la hostelería o algunos servicios, que no pueden ser sustituidas por el teletrabajo. En estas actividades, hay una alta concentración de trabajadores con recursos escasos y sobre los que este parón está teniendo conse-

<sup>(3)</sup> BBVA RESEARCH (2020): *Situación Consumo. Primer semestre 2020*. Bilbao: BBVA. Disponible en: <https://www.bbva-research.com/publicaciones/espana-situacion-consumo-primer-semestre-2020/>

cuencias especialmente adversas. Esta nueva crisis, o más bien depresión económica, se produce en un contexto laboral donde un alto número de hogares viven al día, tienen grandes problemas o directamente no pueden hacer frente a gastos imprevistos y presentan también especiales dificultades para hacer frente a los gastos de alquiler de sus viviendas, con un crecimiento muy rápido de los precios en los últimos años. Esa vulnerabilidad se manifiesta, entre otras características, en contratos de muy corta duración, salarios bajos y escasos derechos sociales.

Así, la última Encuesta de Condiciones de Vida disponible (2018) revelaba que más de la mitad de la población (55%) declaraba tener dificultades para llegar a fin de mes, y más de una de cada tres personas (36%) no tenía capacidad para afrontar gastos imprevistos. Se trata, por tanto, de porcentajes elevados en la incidencia de estos problemas, que reflejan la vulnerabilidad de amplias capas de la población incluso en contextos de crecimiento económico y de creación de empleo. Si ya era difícil alcanzar una posición más estable en la escala de ingresos en condiciones de normalidad económica, el enorme *shock* que ha supuesto la súbita detención de la actividad económica ha llevado a cientos de miles de hogares a situaciones de clara insuficiencia de los ingresos.

GRÁFICO 1.2. Evolución del número de hogares sin ingresos



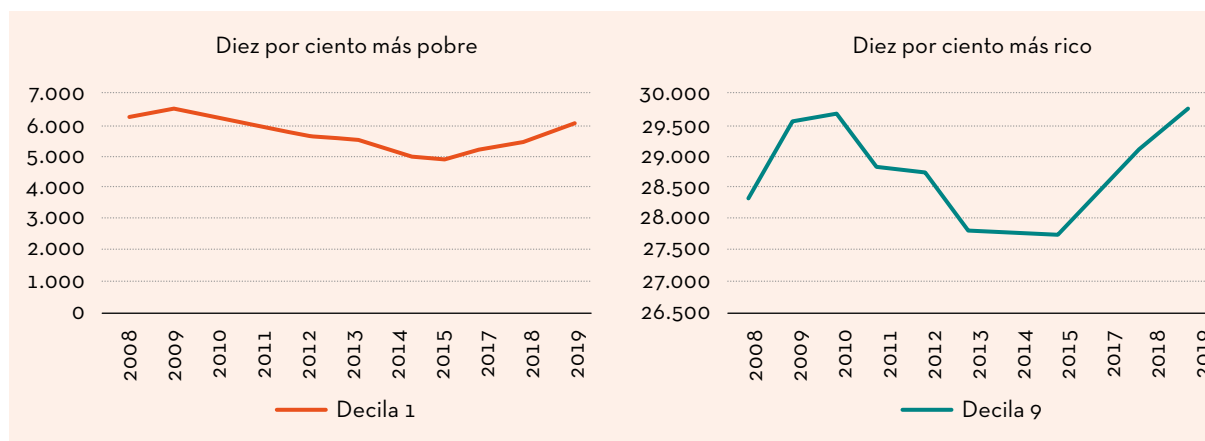
Fuente: Encuesta de Población Activa, INE.

Los datos de la EPA permiten confirmar la rápida traducción de las situaciones de desempleo en el crecimiento del número de hogares que no reciben remuneraciones del trabajo, prestaciones de la Seguridad Social o prestaciones de desempleo. Recogiendo la encuesta del último trimestre con solo dos semanas de confinamiento, el número de hogares en esta situación en dicho período se incrementó en más de 30.000. Se produce este crecimiento, además, cuando esta forma de pobreza severa había contenido su ritmo de reducción y cuando las cifras eran todavía casi el doble respecto a los niveles anteriores a la crisis de 2008.

Esta evolución de los problemas de insuficiencia o carencia de ingresos de los hogares supone dos riesgos importantes en términos de bienestar social. El primero es que, debido al *shock* económico,

las situaciones de alta vulnerabilidad se transformen muy rápidamente en pobreza y en un empeoramiento veloz de las condiciones de vida de muchos hogares. El segundo es que esta ampliación de la fractura social no sea un problema transitorio y se traduzca en niveles todavía mayores y permanentes de desigualdad. En lugar de una salida a la crisis actual en forma de V, que se anticipa para el conjunto de economía, existe la amenaza de que para muchos hogares el proceso sea más bien en forma de L.

GRÁFICO 1.3. Evolución de los ingresos por decilas (renta por adulto equivalente, D1: límite superior; D10: límite inferior)



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida, INE.

La realidad conocida de la última crisis no invita al optimismo. Cuando esta alcanzó su punto más álgido, el ritmo de recuperación de las rentas más altas fue muy superior al de las rentas bajas. De hecho, esta es una constatación común en los trabajos que relacionan la evolución de la desigualdad y la pobreza con los ciclos económicos(4). Mientras que, en las últimas décadas en España, en las fases expansivas la desigualdad apenas se reduce o permanece constante, en las etapas recesivas aumenta rápidamente. Este comportamiento invalida el habitual automatismo con el que se relaciona el bienestar con el crecimiento agregado de la economía. Las mareas altas no arrastran a los hogares que están más al fondo y en las mareas bajas muchas familias quedan rápidamente encalladas. Ante el tsunami de la pandemia y el parón económico, es poco realista pensar que las rentas de muchos de los hogares que se han quedado sin ingresos y que reciben una protección muy limitada del sistema de prestaciones sociales remonten pronto al alza.

La principal razón es el problema estructural de la sociedad española, con el mantenimiento en el tiempo de un modelo de distribución de los recursos que hace que la desigualdad permanezca en niveles elevados y se reproduzca a través de distintos canales. Este modelo no se modificó sustancialmente ni en la etapa expansiva anterior a 2008, ni durante la prolongada crisis posterior, ni en la moderada recuperación truncada por la pandemia. La debilidad de la estructura productiva y los patrones de especialización sectorial, con grandes dificultades para crear empleo estable y de calidad, y la limitada capacidad redistributiva del sistema de impuestos y prestaciones, hacen que segmentos amplios de la sociedad presenten altos niveles de vulnerabilidad, que en las recesiones se transforman en pobreza y en las expansiones no se reducen sustancialmente.

(4) AYALA, L.; MARTÍNEZ, R. y NAVARRO, C. (2019): «Los cambios en la pobreza en España». Documento de trabajo 3.6 del VIII Informe FOESSA. Madrid: Fundación FOESSA (<https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/sites/16/2019/05/3.6.pdf>).

## 1.2. Los riesgos sociales, la sostenibilidad de la vida y sus contradicciones

### 1.2.1. La importancia de la interdependencia

Las actuales sociedades posmodernas se caracterizan por haber desarrollado una economía terciario-industrializada apoyada en valores que animan el consumo y la adquisición de bienes. Este proceso que lleva aparejado fuertes sensaciones de satisfacción individual fomenta a su vez un incremento de la producción (Lipovetsky 2007)(5). Pero el engranaje social, político y económico que posibilita esta configuración desincentiva la creación de una sociedad socialmente equitativa y ecológicamente sostenible. Es más, este modo de poseer mercancías tiene un impacto sin precedentes sobre las desigualdades sociales y la sostenibilidad de la vida humana. El consumo rápido y a bajo precio requiere de trabajadores con escasos salarios e inseguras condiciones laborales y un espacio en el que se recicle y reutilicen aquellos bienes que pierden su valor simbólico con el paso de los años. Por ello, cada vez que se producen crisis sistémicas las desigualdades sociales se acrecientan, se destruye la naturaleza y se pone en peligro nuestra convivencia.

La pandemia de la COVID-19 ha demostrado la significancia de la interdependencia humana para la sostenibilidad de la vida (Carrasco 2016)(6) y ha visualizado cómo esta se ha producido en un contexto estructural con desigualdades muy significativas de partida. Ahora bien, esta simple fórmula de entender que somos vulnerables como especie y como seres que habitamos el planeta ha estado alejada de las fórmulas políticas adoptadas para afrontar los riesgos sociales. Porque la mayoría de ellas, en el mejor de los casos, han estado ancladas en revertir procesos individuales de precariedad asociados a la carencia de empleo, pero no estaban preparadas para paliar la propia naturaleza vulnerable y frágil del ser humano que requiere cuidados (y también los ofrece) a lo largo de su trayectoria vital y que está en constante interacción con su medio natural, el cual también requiere de protección. Con esta crisis se ha puesto en evidencia que las personas no podemos vivir emancipadas de la naturaleza y que la productividad esencial es aquella que sirve para la subsistencia, para regenerar relaciones y para proveer cuidados a nuestros cuerpos y emociones.

Hace tiempo y desde ámbitos diversos de las ciencias sociales (como son la literatura feminista, la centrada en las políticas públicas o la que analiza el mercado laboral, entre otras) se ha producido una relevante y asentada literatura científica que demuestra cómo es necesario partir de un enfoque de los cuidados para garantizar una sociedad más equitativa y sostenible (Herrero 2019)(7). Porque si comprendemos que las necesidades de las personas están relacionadas con su atención y asistencia, con sus cuidados y los del entorno, cambia la naturaleza de las necesidades sociales al igual que las formas de cómo deben afrontarse políticamente (Tronto 2020)(8). De la misma manera, las desigualdades de nuestro modelo de cuidados en términos de género, clase social y etnia y sus incompatibilidades con la sostenibilidad de la vida ya han sido ampliamente contrastadas (Vega *et al* 2018)(9). Este sistema de atención personal en España centrado básicamente en el trabajo no remunerado de las mujeres en los hogares, con una escasa participación de los servicios sociales y con una creciente privatización a través del empleo doméstico, ya estaba en crisis (Martínez-Buján

(5) LIPOVETSKY, G. (2007). *La felicidad paradójica. Ensayo sobre la sociedad del hiperconsumo*. Barcelona: Anagrama.

(6) El concepto de sostenibilidad desde una perspectiva ecologista alude a la interacción entre el cuidado de las personas y el cuidado del entorno. Para más información consultar: CARRASCO, C. (2016). «Sostenibilidad de la vida y ceguera patriarcal: una reflexión necesaria». *Atlánticas: Revista Internacional de Estudios Feministas*, 1(1): 34-57.

(7) HERRERO, Y. (2019). «Poner la vida en el centro». *Nuestra bandera: revista de debate político*, 244: 17-22.

(8) TRONTO, J. (2020). *¿Riesgo o cuidado?* Buenos Aires: Fundación Medifé.

(9) VEGA, C., MARTÍNEZ-BUJÁN, R. y M. PAREDES (2018). *Cuidado, comunidad y común*. Madrid: Traficantes de Sueños.

2020)(10) antes de la COVID-19. El término «crisis de cuidados» (Pérez-Orozco 2014)(11) se acuñó precisamente para hacer referencia a esa constante tensión entre el capital, el empleo, la reproducción humana y los límites que plantean su organización política. El 20,6% de las mujeres ocupadas declaran haber reducido el número de horas de trabajo para encargarse del cuidado de los hijos, mientras que esta cifra se sitúa en el 3,1% en el caso de los hombres (INE 2018)(12).

Hace apenas un año, en el VIII Informe Foessa (2019)(13), publicamos algunas cifras que corroboraban esta situación. En uno de sus capítulos mencionábamos (Izquierdo y Martínez-Buján 2019)(14), siguiendo los datos del CIS y su estudio 3009/2014, que en el 88% de los hogares que requerían cuidados de larga duración, su provisión era realizada por alguien de la familia (en el 64% de los casos esa persona era una mujer). La contratación de empleadas de hogar se mantenía como una firme vía de privatización de la asistencia en los domicilios con algo más de un 10% de hogares que recurrían a esta figura. Ese capítulo exploraba los riesgos sociales de las sociedades posmodernas y ya señalamos que, según datos de la EINSFOESSA 2018, el 18,4% de la población está en situación de pobreza o exclusión social. La precariedad laboral y la aminoración de los servicios públicos vividas desde la Gran Recesión de 2008 han conllevado a una mayor saturación. La tasa de precariedad laboral ha alcanzado el 40% durante el período de crisis y la brecha salarial de género está enquistada en un 22% en los últimos diez años. La tasa de temporalidad se acerca al 50-55% antes de los 30 años, desciende a la mitad entre los 35-40 años y afecta al 15% de los trabajadores maduros (Martínez-Pastor 2019)(15). Si antes de la pandemia las cifras no eran alentadoras, con la destrucción de empleo que se espera en los próximos meses los indicadores de exclusión y desigualdad social empeorarán.

## 1.2.2. Contradicciones

Y es que este contexto social y económico en el que estamos inmersos no ha propiciado en ninguna de sus dimensiones un panorama adecuado para afrontar la crisis de la COVID-19. En gran parte porque el cuidado se ha situado siempre en los márgenes de la sociedad moderna y nunca cerca de su centro (Fraser 2015)(16), pero también porque desde la Gran Recesión se ha enquistado la desigualdad social (Izquierdo y Martínez-Buján 2019). Y es ahí donde, en estos tiempos de pandemia, surgen varias contradicciones, todas ellas relacionadas con las formas que articulan la organización social del cuidado y las desigualdades que estas representan.

**La primera de estas ambivalencias está relacionada con cómo se han convertido en esenciales todas aquellas actividades relacionadas con la reproducción social, curiosamente las peor remuneradas y menos profesionalizadas de nuestro mercado de trabajo. El personal sanitario, sin duda,**

---

(10) MARTÍNEZ-BUJÁN, R. (2020, en prensa). «El paradigma de los comunes y la protección social pública como claves hacia el bienestar». *Cuaderno de Relaciones Laborales*.

(11) PÉREZ-OROZCO, A. (2014). *Subversión feminista de la economía: aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.

(12) INE (2018), Encuesta de Población Activa, Módulo Conciliación entre la vida laboral y la familiar ([https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?type=pcaxis&path=/t22/e308/meto\\_05/modulo/base\\_2011/2018/&file=pcaxis&L=0](https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?type=pcaxis&path=/t22/e308/meto_05/modulo/base_2011/2018/&file=pcaxis&L=0)).

(13) FERNÁNDEZ, G. (coord.). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA (<https://www.foessa.es/viii-informe/>).

(14) IZQUIERDO, A. y MARTÍNEZ-BUJÁN, R. (2019). «La sociedad desordenada e insegura». En FERNÁNDEZ, G. (coord.), *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA, 99-204 (<https://www.foessa.es/capitulos/capitulo2/>).

(15) MARTÍNEZ-PASTOR, J.I. (2019). *El mercado de trabajo: los gozos y las sombras*. Documento de trabajo 2.1. para el VIII Informe FOESSA. (<https://www.foessa.es/capitulos/capitulo2/>).

(16) FRASER, N. (2015). «Las contradicciones del capital y los cuidados». *New Left Review*, 100: 11-132.

ha sido uno de los colectivos más expuestos al contagio y más involucrado para revertir la situación. Ellos representan el ámbito profesional de la atención a las personas. Pero, de repente, han aflorado en el discurso público «las otras cuidadoras», las que trabajan en domicilios y en residencias de mayores y que forman lo que María Ángeles Durán (2018)(17) ha denominado como «cuidatoriado». Se trata de trabajadoras que tienen unas pésimas condiciones laborales que ni siquiera las reformas alcanzadas con el Real Decreto 1620/2011 y la Ley 27/2011 que regulan la actividad del servicio doméstico han conseguido corregir (Díaz y Martínez-Buján 2018(18)). Como tampoco lo hace el Real Decreto Ley 8/2020 por el que se aprueban medidas urgentes en materia laboral para apoyar a las empresas y autónomos como consecuencia de la crisis por COVID-19. Sin prestación por desempleo y con el despido por desistimiento(19) se convierten en uno de los colectivos de trabajadoras más vulnerables. Tal es el caso también de las cuidadoras en residencias, sector muy precarizado en términos laborales debido a sus bajos salarios y la intensidad de sus jornadas laborales. Sobre ambos colectivos recae lo que ya se ha denominado como «trabajo sucio» (Duffy 2011)(20).

Siguiendo con la situación de las trabajadoras de los cuidados a domicilio, surge la **segunda** de las paradojas acaecidas con la COVID-19 al no encontrarse estas integradas en la red de servicios sociales. **No forman parte ni del sistema público ni privado de atención sanitaria.** La denominada como «Ley de Dependencia» ni siquiera menciona la existencia creciente de cuidadoras contratadas de manera particular por las familias. Es más, la relación de estas trabajadoras con los servicios sociales pasa por ser un colectivo objeto de intervención social, pero no con el cual trabajar para dignificar la atención personal. Durante la pandemia han sido varias ya las organizaciones sindicales y asociaciones del tercer sector que están denunciando las situaciones de precariedad con las que han tenido que trabajar las cuidadoras no profesionales (Pimentel 2020(21), Juares 2020(22), Cáritas Española(23)).

**La tercera contradicción que señalar hace referencia a cómo esta crisis cuestiona también el modelo formal de cuidados profesionales implementado a través de las residencias geriátricas.** La creación de plazas residenciales se convirtió desde los años 90 en una de las principales medidas públicas promovidas para afrontar los cuidados de larga duración. Tal es así que desde el año 2000 se han creado 155.723 plazas con una ratio de cobertura entre la población mayor de 65 años de un 4,4%. Aunque en los últimos cinco años se haya realizado un considerable esfuerzo por aumentar el número de población mayor usuaria del Servicio de Atención a Domicilio (hasta el punto de tener en el año 2016 una ratio de cobertura del 3,8%), lo cierto es que las plazas residenciales han sido desde hace más de dos décadas el recurso más potenciado desde la administración pública (IMSERSO 2017(24)). El elevado número de víctimas de la COVID-19 en residencias de mayores, todavía en estimación por el Gobierno, nos emplaza a reflexionar sobre la situación de estos centros, al mismo tiempo que ha sacado a la luz las condiciones laborales de sus trabajadoras. En este sentido, y para

(17) DURÁN, M.A. (2018). *La riqueza invisible del cuidado*. Valencia: Universitat de València.

(18) DÍAZ, M. y MARTÍNEZ-BUJÁN, R. (2018). «Mujeres migrantes y trabajos de cuidados: transformaciones del sector doméstico en España». *Panorama Social*, 27: 105-118.

(19) Esta figura determina que la parte empleadora puede dar por terminada la relación laboral de manera unilateral si considera que las actividades realizadas por la empleada ya no son necesarias o aduce haber perdido la confianza en ella.

(20) DUFFY, M. (2011). *Making care count: a century of gender, race and paid care work*. New Brunswick: Rutgers University Press.

(21) PIMENTEL, R. (17 abril 2020). *Luchas por la vida* [archivo de vídeo]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=oCOAyT1JnqA>

(22) JUARES, C. (8 mayo 2020). *Debats des dels balcons. Envel·liment i cures en crisi* [archivo de vídeo]. Recuperado de: [https://www.facebook.com/watch/live/?v=555159495412708&ref=watch\\_permalink](https://www.facebook.com/watch/live/?v=555159495412708&ref=watch_permalink)

(23) Posicionamiento de Cáritas Española <https://www.caritas.es/noticias/dia-de-las-trabajadoras-de-hogar-urge-garantizar-su-proteccion-al-desempleo-ante-el-coronavirus/>

(24) IMSERSO (2017). *Servicios sociales dirigidos a personas mayores en España*. Madrid: IMSERSO.

visualizar la paradoja, es importante subrayar que la actividad de cuidados en residencias se ha convertido en una de las diez primeras en la creación de puestos de trabajo. Según un informe de la OECD (2018: 98(25)), la profesionalización de los cuidados es uno de los más relevantes vectores en la creación de empleo. Durante el período 2012-2017, y tomando como referencia la media de la Unión Europea, su número de trabajadores ha crecido un 11% entre la población comunitaria y un 75% entre trabajadoras migrantes.

En definitiva, las empleadas domésticas contratadas como cuidadoras en los hogares y las trabajadoras de centros residenciales se han convertido en figuras representativas para afrontar las consecuencias de la pandemia, a pesar de contar con empleos de escasa remuneración y valoración social, al igual que aquellos otros que han garantizado nuestra supervivencia (personal supermercados, farmacias, personal reparto a domicilio, entre otros). Esta situación pone en evidencia que ni la mercantilización privada de la asistencia dentro de las familias, ni tampoco las fórmulas públicas seguidas para su provisión, estaban funcionando con eficacia. A la propia fragilidad del envejecimiento se le ha sumado también la vulnerabilidad de las personas que lo sustentan. Por lo tanto, esta epidemia evidencia las consecuencias de los recortes de los servicios sanitarios, el empobrecimiento relacionado con la precariedad y la privatización de los cuidados (Federici 2020(26)).

Por último, la cuarta contradicción está relacionada con el papel que han cobrado el ámbito comunitario y los vínculos sociales durante la pandemia. Desde el inicio del confinamiento, las redes de solidaridad y apoyo mutuo se han multiplicado por todo el país. Con una notable repercusión mediática han proliferado las noticias en prensa que recogían la extensión de los grupos de apoyo mutuo (GAM en adelante) creados a escala barrial (Martínez 2020(27)). Los GAM se han creado sobre todo en aquellos territorios que ya habían participado en las luchas vecinales de los años 70 y de la educación en la calle de los años 80 (Malo 2020(28)), las cuales resurgieron hace ya una década con el «Movimiento de los indignados» que recorrió toda la península desde el 15M. Pero también a partir de la labor de numerosas instituciones sin ánimo ni lucro que no han dejado de trabajar desde el anuncio del estado de alarma. Es decir, que esta comunidad se ha gestado a partir de la tradición heredada de una contestación de la ciudadanía ante otras crisis sistémicas.

La parada de la economía durante los meses del confinamiento relegó a miles de trabajadores a una situación de riesgo sin precedentes. La flexibilidad de las asociaciones y su cercanía a las personas afectadas daba una respuesta rápida y eficaz sin trabas burocráticas. Para los mayores que vivieron en soledad el encierro también se proporcionaron alimentos, comidas preparadas y compañía por medios telemáticos. Ello demuestra que el sostenimiento diario ha dependido en mayor o menor medida de redes, vínculos y espacios en los que se cuida más allá del espacio familiar doméstico y de la atención pública. Durante esta crisis se ha visualizado una vez más, al igual que ya sucedió después de la Gran Recesión, el agotamiento de los servicios sociales convencionales para dar respuesta a los nuevos riesgos sociales (aquellos que han surgido de los cambios sociales y económicos de las últimas décadas: precariado, envejecimiento, conciliación laboral y familiar, cuidado social...)

---

(25) OECD (2018). *International Migration Outlook 2017*. OCDE Publishing.

(26) FEDERICI, S. (16 abril 2020). *Luchas por la vida* [archivo de vídeo]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=owGL58FdCPs>.

(27) MARTÍNEZ, I. (2020). «Una ola de iniciativas de apoyo mutuo desde los barrios desborda la inacción institucional». *El Salto*, 20 mayo 2020.

(28) MALO, M. (17 abril 2020). *Luchas por la vida* [archivo de vídeo]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=oCOAyT1JnqA>.

(Zalacaín 2013(29)) y la insuficiencia de programas públicos para responder con dinamismo a las necesidades sociales (por ejemplo, necesidades básicas, aislamiento de mayores, cuidados paliativos, entre otras).

La pandemia ha puesto en evidencia, por tanto, una necesidad que una creciente cantidad de estudios ha estado avalando (Federici 2013(30)): la de reorganizar los esquemas de bienestar y cuidados a través de una distribución más equitativa de la provisión y la atención social entre la familia, el Estado y el mercado pero sin obviar el relevante valor del polo comunitario. Y es que la comunidad ha emergido en este contexto como un ámbito con numerosas posibilidades de interacción y comunicación a través de las tecnologías y plataformas virtuales. Sin embargo, la comunidad, no puede convertirse en una opción de desresponsabilizar al Estado, garante de los derechos del conjunto de la ciudadanía y particularmente de los más vulnerables, o de delegar en el mercado o de substituir a la familia. La cuestión apunta a buscar un equilibrio que permita mantener la sostenibilidad de la vida y sus exigencias a lo largo de todo el ciclo vital. Se trata de articular una red donde lo público, lo privado y lo comunitario se teja para fomentar una responsabilidad compartida que supere la individualización. Reclamar la comunidad como agente de cuidados debe tener la consigna de apelar a la responsabilidad cívica y a la necesidad de cooperación a lo largo de nuestra trayectoria vital. Ello crearía un marco democrático eficaz donde los ciudadanos construyen el entorno que habitan, lo cohesionan y afrontan colectivamente sus riesgos sociales.

---

(29) ZALACAÍN, J. (2013). «Tendencias y prácticas innovadoras en inclusión social. Perspectiva internacional». *Lan Harremanak*, 29(III), 175-216.

(30) FEDERICI, S. (2013). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de Sueños.



1. Incertidumbre, recuperación en V (todos salimos) o en L (algunos se quedan)?

TABLA 1.1. Matriz de indicadores 2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Fuente
<b>RENTA Y DESIGUALDAD</b>								
Renta nacional disponible neta a precios de mercado por habitante en valor nominal	17.996	18.367	19.348	20.068	20.888	21.545	...	Contabilidad Nacional
Renta nacional disponible neta a precios de mercado por habitante en valor real	16.786	17.157	18.165	18.879	19.274	19.552	...	Contabilidad Nacional
Renta media por unidad de consumo en valor nominal	15.635	15.405	15.408	15.842	16.390	16.937	...	Encuesta de Condiciones de vida
Índice de Gini	0,337	0,347	0,346	0,345	0,341	0,332	...	Encuesta de Condiciones de vida
Percentil 80/Percentil 20	6,3	6,8	6,9	6,6	6,6	6,0	...	Encuesta de Condiciones de vida
<b>EMPLEO</b>								
Tasa de actividad	60	59,6	59,5	59,2	58,8	58,7	58,6	Encuesta de Población Activa
Tasa de paro	26,01	24,4	22,1	19,6	17,2	15,3	14,1	Encuesta de Población Activa
Tasa de paro juvenil	55,5	53,2	48,3	44,4	38,6	34,3	32,5	Encuesta de Población Activa
% de parados que llevan más de un año buscando empleo	58,4	61,8	60,8	57,3	52,6	49,0	44,3	Encuesta de Población Activa
Tasa de paro de la persona principal del hogar	21,7	20,2	17,9	16,0	13,9	12,3	14,1	Encuesta de Población Activa
Hogares con todos los activos en paro	10,6	10,1	9,0	8,04	6,9	6,0	5,5	Encuesta de Población Activa
<b>POBREZA Y PRIVACIÓN</b>								
Tasa de pobreza	20,4	22,2	22,1	22,3	21,6	21,5	...	Encuesta de Condiciones de vida
Umbral de pobreza	8.114	7.961	8.011	8.208	8.522	8.871	...	Encuesta de Condiciones de vida
Hogares sin ingresos	4,0	3,9	4,0	3,7	3,3	3,3	3,0	Encuesta de Población Activa
Hogares con dificultad o mucha dificultad para llegar a final de mes	36,7	37,3	33,7	33,9	24,3	26,3	...	Encuesta de Condiciones de vida
Tasa de pobreza y/o exclusión social (E2020-AROE)	27,3	29,2	28,6	27,9	26,6	26,1	...	Encuesta de Condiciones de vida
% de población con baja intensidad laboral	15,7	17,1	15,4	14,9	12,8	10,7	...	Eurostat
% de población con privación material severa	6,2	7,1	6,4	5,8	5,1	5,4	...	Eurostat
<b>DERECHOS Y SERVICIOS SOCIALES</b>								
Salario mínimo	645	645	648	655	707	736	900	Boletín de Estadísticas Laborales
Tasa de cobertura de prestaciones por desempleo	62,3	58,9	55,8	55,1	56,2	58,2	62,4	Boletín de Estadísticas Laborales
Pensión contributiva Media	856	871	887	904	921	945	991	Boletín de Estadísticas Laborales
Cuantía pensión no contributiva de jubilación e invalidez	365	366	367	368	369	380	392	Imsero
Número de beneficiarios titulares de rentas mínimas	258.408	264.279	323.406	314.562	313.291	293.302	...	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
Beneficiarios prestaciones de dependencia	753.842	745.720	796.109	865.564	954.831	1.054.275	1.115.183	Imsero
Retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda (hogares)	9,3	10,2	9,4	8,4	7,4	7,3	...	Encuesta de Condiciones de Vida
% lanzamientos de ejecución hipotecaria sobre el total practicados	38,4	42,4	43,4	41,9	36,8	31,7	26,3	Consejo General del Poder Judicial
% lanzamientos de alquiler sobre el total practicados	56,8	52,9	53	54,2	58,7	62,5	67,5	Consejo General del Poder Judicial
Abandono escolar	23,6	21,9	20	19,0	18,3	17,9	17,3	Eurostat

## Capítulo 2

# La COVID-19 incrementa los riesgos sociales hundiendo a las personas más excluidas

En el año 2018 la Fundación FOESSA cerraba un ciclo de investigación que recogía la situación del desarrollo y la exclusión social en nuestro país. Hacíamos balance de la evolución y estado de la cohesión social en España constatando que se había reconstruido el espacio de la integración social con unas bases más débiles y con una exclusión más severa enquistada en la estructura social de España. Ese escenario, debido a las desigualdades que presentaba, significaba graves riesgos para la construcción de una sociedad cohesionada.

La tendencia esperada era, por un lado, la de la estabilización de la sociedad integrada, con la herida de los seis millones de personas en la integración precaria que pendían de un hilo debido a su enorme debilidad. Por otro, la falta de cambios en nuestras políticas sociales y en el mercado de trabajo, hacían pensar en una no reducción de la exclusión más grave debido a los problemas estructurales del modelo de desarrollo español. Y en este contexto llega la COVID-19.

El marco democrático que queremos construir para dotarnos de una mejor cohesión social solo es posible si respondemos al sentido de una verdadera democracia, escuchar, acordar y proteger. Un virus está haciendo que esta tríada de sentido tenga que fortalecerse, porque la COVID-19 no entiende de democracia.

Empiezan a cobrar cada vez más fuerza e intensidad las corrientes que niegan el discurso preponderante de inicio de la crisis de la COVID-19, un discurso que afirmaba que, por su propia naturaleza sanitaria, esta afectaría por igual a todas las capas de nuestra sociedad. Es pronto para obtener conclusiones precisas respecto, por ejemplo, a la distribución espacial de la COVID-19 y variables de tipo socioeconómico. En las últimas semanas diferentes administraciones y entidades están desarrollando investigaciones sobre los efectos de la crisis. Una de las más relevantes, por su acercamiento a la realidad de los más vulnerables, ha sido la desarrollada, entre el 4 y el 11 de mayo, por Cáritas. Una investigación basada en una muestra representativa de las personas que acuden a diferentes servicios de atención social, con el fin de conocer en qué medida la crisis de la COVID ha impactado en sus condiciones de vida. La capilaridad, el volumen de personas atendidas y la especialización en atender personas del ámbito de la exclusión social justifican que los resultados obtenidos sean extrapolables al conjunto de la población en situación de exclusión social más grave de nuestro país.

Nuestro análisis recorrerá los tres grandes ejes de exclusión, el económico, el político y de ciudadanía, y el social y relacional. Pondremos la mirada específicamente en algunas de las diferentes dimensiones en que se articulan estos ejes y que definen gran parte de la cotidianidad de los hogares a saber, el empleo, su capacidad de acceder al consumo, la educación, la vivienda, la salud, el conflicto social y, por último, el aislamiento social.

En el VIII Informe FOESSA publicábamos que el 16% de los hogares en nuestro país se encontraban en situación de exclusión social<sup>(1)</sup>, siendo este un fenómeno de gran capilaridad que se encuentra totalmente extendido en barrios, ciudades y municipios. De hecho, ocho de cada diez familias en situación de exclusión viven en barrios en buenas condiciones, lo que aleja el fenómeno del imaginario de que todas las familias en situación de exclusión viven en guetos y zonas marginales. Más datos que alejan el fenómeno de la exclusión de la imagen creada socialmente es que desde un punto de vista distributivo la mayoría de estos hogares están encabezados por un hombre (69%), por personas de origen español (70%) o que están trabajando (54%).

Esta característica hace que en muchos casos la exclusión esté invisibilizada, son vecinos y vecinas que salen a trabajar a diario, cuyos hijos e hijas asisten al colegio del barrio y con los que nos cruzamos todos los días en la calle o el ascensor. A ese grupo de personas se están uniendo parte de las que estaban en el espacio de la integración de una forma más precaria.

Pero esta extensión, amplitud y calado del fenómeno de la exclusión no puede ocultar que hay colectivos donde la intensidad de la exclusión es mucho mayor, como son las familias con menores a cargo y familias numerosas, los hogares monoparentales, los hogares cuyo sustentador principal es una mujer o una persona de origen inmigrante.

## 2.1. La evolución de la población en exclusión más grave en el eje económico

### 2.1.1. La inclusión, solo por el empleo, ya era una estrategia muy débil antes que la COVID-19 llegara

La salida de la crisis de 2008 trajo consigo un mercado de trabajo altamente precarizado, una factura que están pagando un gran número de hogares en situación de exclusión grave<sup>(2)</sup>. El año 2013 fue un año especialmente difícil en términos de empleo. Nos encontrábamos en pleno pico de la crisis. Después de seis años de recesión, la tasa de paro entre la población en situación de exclusión grave se situaba en el 74,8% en 2013. La recuperación del empleo entre 2013 y marzo de 2020 alcanzó el 29% entre la población excluida más grave. En el momento pre-COVID todavía una de cada dos de las personas activas se encontraba sin poder acceder a un empleo. Hay que tener en cuenta que además de la persistente y elevada tasa de desempleo general existe un determinante muy relevante de esa no incorporación, que tiene que ver con el factor de la salud. Dentro de la exclusión social más grave los procesos de enfermedad que no conllevan derecho a prestación económica de nuestros mecanismos de protección son muy prevalentes. La necesidad de un ingreso mínimo vital que no se encuentre vinculado con el empleo encuentra aquí su plena justificación.

Las extraordinarias medidas decretadas por el estado de alarma han provocado una rápida pérdida de empleo en el conjunto de la sociedad española, los datos comparados del conjunto de la

(1) Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA (2018).

(2) En todo el capítulo se tratará al conjunto de la población atendida por Cáritas como hogares o personas en situación de exclusión grave. Para realizar la comparabilidad entre las muestras de las encuestas utilizadas en este informe se ha utilizado el criterio de obtener poblaciones homogéneas, habiendo extraído de las encuestas FOESSA la población atendida por Cáritas en el espacio de la exclusión.

población con los de los hogares en situación de exclusión grave son elocuentes. Mientras que para el conjunto de la población del país la tasa de paro se ha incrementado en 2,5 puntos porcentuales entre febrero y abril(3), en ese mismo periodo la tasa de paro ha crecido 20 puntos porcentuales para la población en exclusión grave.

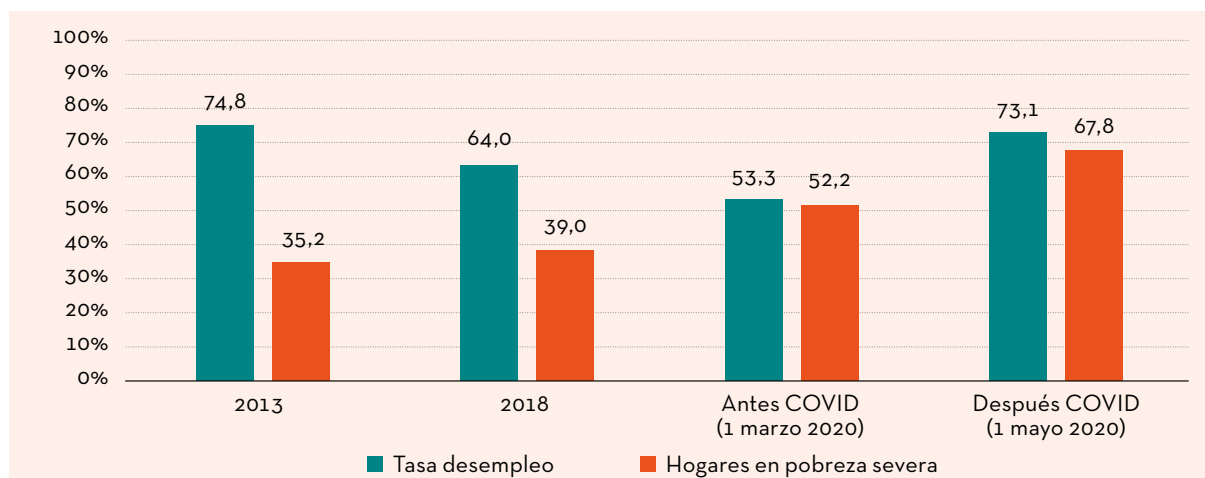
**Hoy, el porcentaje de personas desempleadas de este grupo es del 73,1%, habiendo anulado la COVID-19 el efecto recuperación.** En solo dos meses hemos vuelto a las cifras del peor momento de la Gran Recesión, con una caída del 37% de la población activa desempleada. No solo se estaba dando un proceso de pobreza laboral antes de esta crisis, sino que la debilidad estructural del mercado de trabajo al que acceden las personas en exclusión social grave genera su expulsión de forma muy rápida en periodos recesivos.

El que el ingreso mínimo vital sea también compatible con el trabajo es una medida positiva para las situaciones de empleo débil pero sostenido en el tiempo. Sin embargo, ante situaciones de entradas y salidas rápidas del mercado de trabajo, como se da en este sector de población, es más eficaz la agilidad en la gestión, que no permita que haya espacios temporales sin ingresos.

Muchas personas trabajan, pero les es muy difícil traspasar el umbral económico de la pobreza. Pero también muchas son expulsadas rápidamente y no consiguen mantener la regularidad, aunque sea a costa de salarios bajos. La debilidad del mercado de trabajo en muchos casos y la imposibilidad por inempleabilidad en otros no permiten pensar en la vía del empleo como el único mecanismo de inclusión fuerte en este ámbito.

En el caso de los trabajadores por cuenta ajena y autónomos la destrucción de empleo alcanza a un 36% de los que estaban trabajando el 1 de marzo, mientras que para aquellos que lo hacían en la economía informal la pérdida de empleo es de un 56,5%. Esta situación plantea diversas hipótesis sobre las que profundizar en el futuro. ¿Qué tipo de economía informal perdura en contextos de crisis? ¿Bajo qué condiciones laborales se obliga a trabajar durante una pandemia? Muchos interrogantes sobre los que habrá que centrar la mirada en un futuro.

GRÁFICO 2.1. Tasa de desempleo y tasa de hogares en pobreza severa en el espacio de la exclusión grave



Fuente: EINSFOESSA 2013, EINSFOESSA 2018 y ORSCOV1D1CARITAS 2020.

(3) Los datos proporcionados por el SEPE en los «Datos nacionales de paro registrado» indican que el paro registrado ha pasado de 3.246.047 personas en febrero a 3.831.203 personas en abril de 2020.

### 2.1.2. La COVID-19 retroalimenta el incremento constante de la pobreza severa: tres de cada diez hogares carecen de ingresos

La evolución de la estructura de ingresos de este grupo de población está claramente relacionada con el empleo y, como hemos visto con anterioridad, una parte de ella está perdiendo su relación con el mercado de trabajo de forma definitiva. Los hogares sin ingresos no habían parado de crecer desde el año 2013 (8,8%) hasta el 2018 (12,4), se habían estabilizado en estos dos últimos años, pero se han incrementado exponencialmente alcanzando un 29,2% en este momento. Este gran incremento se debe al shock en el empleo que está suponiendo el momento actual pero también al proceso acumulativo que, crisis tras crisis y recuperación tras recuperación, no consigue devolver a las familias al punto de partida anterior.

Los hogares que se sostenían solo de los ingresos de su propia actividad laboral, que casi habían alcanzado a la mitad del colectivo antes de la crisis, han vuelto a caer dramáticamente hasta un 24,7%. Lógicamente, parte han tenido que acudir a las ayudas públicas, habiendo subido hasta el 38,9% los hogares que se mantienen solo de prestaciones.

Las altas tasas de desempleo y la baja calidad de los empleos describe la situación económica de estas familias como la de un enfermo crónico con un episodio agudo fruto del virus. Antes de esta crisis, el porcentaje de personas en situación de pobreza dentro de la exclusión más grave era del 52,2%, donde uno de cada tres hogares se encontraba en situación de sobreendeudamiento<sup>(4)</sup>.

La pobreza severa no había parado de aumentar, a pesar de la recuperación del empleo, antes de la COVID-19. Ese desacoplamiento del empleo y la pobreza es un indicador clave de la naturaleza multidimensional de la exclusión social.

Si a este escenario de partida le sumamos los efectos que esta crisis está causando sobre el empleo, el resultado es una notable merma en la capacidad económica de los hogares, hasta el punto de que nueve de cada diez han visto reducidos sus ingresos entre febrero y abril en un 33%.

Una de las situaciones más preocupantes que nos está dejando esta crisis es la de los hogares en situación de exclusión grave que se han quedado sin ingresos de forma súbita, pasando del 12,3% en el mes de febrero al 29,2% en mayo. Este aumento de más de 17 puntos porcentuales supone un crecimiento del 137%. Se trata de hogares que no percibían ingresos ni por la vía del mercado de trabajo ni por la vía de los mecanismos prestacionales de protección social. La urgencia de la tramitación de ayudas por parte de la administración está plenamente justificada.

Si nos focalizamos en el origen, los recursos económicos de los hogares que proceden del empleo formal se han reducido casi a la mitad (pasando del 44,9% al 24,7%). Un dato que muestra la delicada situación a la que se enfrentan muchas familias. Sin embargo, el descenso es aún mayor en los ingresos procedentes del empleo informal que se reducen más de un 70%. Y conviene recordar que la reducción de los ingresos del empleo informal es especialmente preocupante, ya que no existe una prestación o subsidio de desempleo que amortigüe esta reducción.

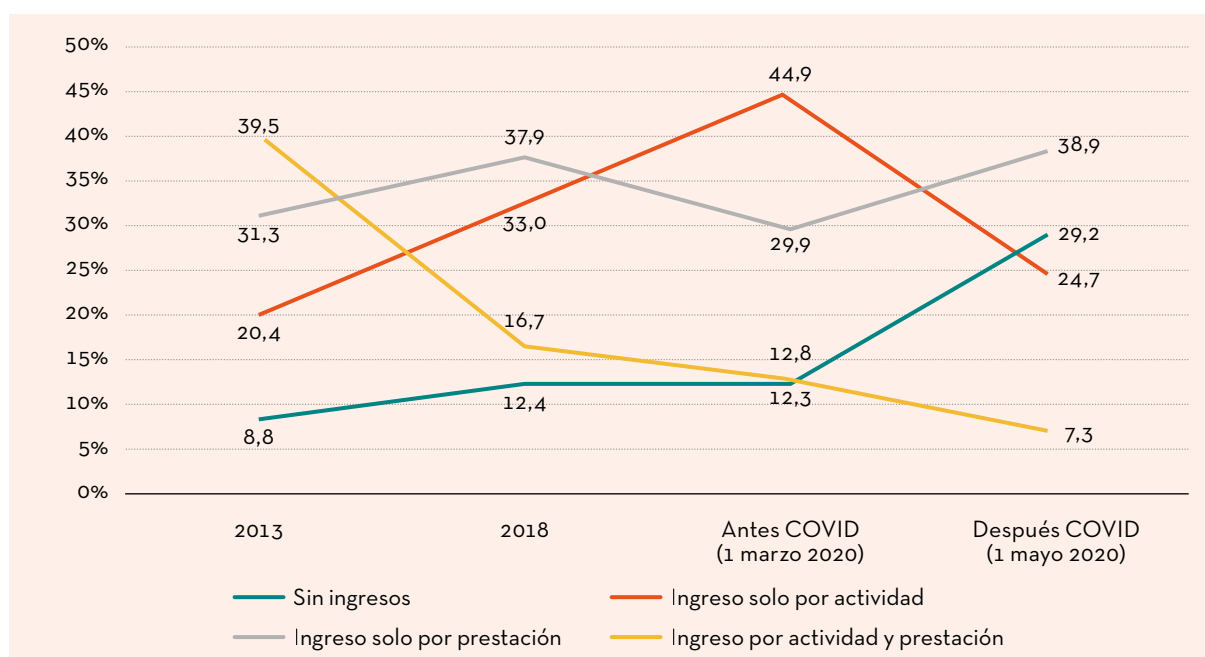
---

(4) Se entiende por sobreendeudamiento a la acumulación de dos o más recibos sin pagar y la imposibilidad de afrontar su pago en un breve espacio de tiempo.

Si bien es cierto que en los hogares se han incrementado los ingresos por prestación o subsidio por desempleo (5,6%) y los provenientes de las diversas fórmulas que adquieren las Rentas Mínimas de Inserción en cada Comunidad Autónoma (2,6%), estos incrementos no compensan las reducciones registradas en los ingresos por empleo.

Como consecuencia, la estructura de ingresos de los hogares ha experimentado un notable cambio en el plazo de pocas semanas dejándonos unos hogares más frágiles, con menor capacidad de generación de recursos económicos por la vía del empleo, y más dependientes de las transferencias económicas procedentes de las administraciones y de las organizaciones del tercer sector.

GRÁFICO 2.2. Origen de los ingresos en los hogares en el espacio de la exclusión grave



Fuente: EINSFOESSA 2013, EINSFOESSA 2018 y ORSCOV1D1CARITAS 2020.

La pobreza severa en el 2018 se ubicaba entre los hogares en exclusión grave en el 39%. Dos años después, fruto del empeoramiento progresivo de la exclusión más severa que venía ya de un proceso de polarización, se situaba en el 52,2%. La consecuencia, lógica y adversa de la COVID-19, es el notable incremento de familias que se encuentran en situación de pobreza severa (67,8%), con unos ingresos inferiores a los 370 € mensuales para una persona y menos de 776 € para dos adultos y dos menores de edad. La crisis de la COVID-19 nos deja un panorama desalentador, ya que ese incremento supone que siete de cada diez familias se encuentran hoy por debajo del crítico umbral de la pobreza severa.

Este escenario y contexto socioeconómico está conduciendo a estos hogares a graves dificultades para la gestión económica del hogar, lo que les ha obligado a incrementar el número de estrategias de supervivencia que utilizar. La mayoría de los hogares en exclusión grave (92,2%) muestra haber sufrido algún tipo de dificultad para conseguir una saneada gestión familiar y solo el restante 7,8 % reconoce no haber tenido dificultades.

## 2.2. La evolución de la población en exclusión grave en el eje político y de ciudadanía

### 2.2.1. Una crisis habitacional en ciernes

Existe en este momento una gran confianza en que la medida del ingreso mínimo vital recientemente aprobado puede suponer un paso adelante en la lucha por la erradicación de la pobreza severa y, aunque aún falta por conocer determinados detalles de su puesta en práctica, puede brindar mejores oportunidades a quienes más lo necesitan. Sin embargo, ya sabemos que la necesidad de vivienda, que articula gran parte de las consecuencias de la pobreza en los hogares, no puede ser satisfecha por la cobertura de esta prestación. El concepto de pobreza severa que fundamenta esta ley es un concepto económico. Existe una enorme evidencia científica de que la pobreza va más allá del ingreso. Erradicar la pobreza severa, más allá de las dificultades de acceso a la nueva prestación, exigirá un gran esfuerzo coordinado de las diferentes administraciones y de la sinergia y combinación entre los diferentes mecanismos de protección social.

Antes de esta crisis, un 32,9% de los hogares en situación de exclusión grave residían en una vivienda inadecuada (infravivienda o vivienda en muy mal estado) y un 35,8% en una vivienda insegura, sin garantías jurídicas (cesión, alquiler sin contrato, ocupación...).

El pago de la vivienda y de los suministros asociados a ella (electricidad, agua, gas, etc.) supone un gran desembolso de la economía de cualquier hogar, y cuanto menores son los ingresos, mayor es el porcentaje de los mismos que se dedican a esta, ya que es un gasto irrenunciable. Seis de cada diez familias antes de la crisis incurrían en un gasto excesivo en vivienda, lo que implica que una vez afrontados los pagos de vivienda y suministros, los recursos disponibles les situaban por debajo del umbral de la pobreza severa.

En el actual contexto, tras el primer impacto de la crisis de la COVID-19, casi la mitad de estos hogares no pueden hacer frente a los pagos de hipoteca o alquiler de la vivienda (49,2%) y más de la mitad no disponen de dinero suficiente para pagar gastos de suministros (51,2%).

Así, el 19,5% de las familias se han visto obligadas (o se lo plantean como opción futura) mudarse a una vivienda más barata y un 13,2% viven con una inminente amenaza de expulsión o desahucio.

Aunque la dimensión del empleo es la más determinante para el conjunto de la población como factor para alcanzar la exclusión social, cuando nos referimos solamente a las personas y hogares que están en la exclusión más grave la dimensión de la vivienda es la más determinante, convirtiéndose en uno de los factores más exclusógenos de nuestra sociedad antes de la COVID-19, tanto por su alto coste generalizado como por el impacto que genera en otros ámbitos de la vida cotidiana. Si a esto le sumamos las elevadas tasas de desempleo y la fuerte caída de ingresos, podemos estar a las puertas de una crisis de emergencia habitacional muy relevante.

### 2.2.2. El gradiente de la salud adquiere un mayor peso en esta crisis, incrementando la tendencia de los últimos años en el espacio de la exclusión social grave

Uno de los datos más relevantes de la Encuesta FOESSA en el 2018 fue descubrir que la dimensión de la salud había empezado a convertirse en el determinante más influyente en los procesos de exclusión grave en algunos territorios de nuestro país. Cómo la salud ha ido adquiriendo mayor relevancia como factor de exclusión tiene que ver con diferentes razones. El aumento de la esperanza de vida, los cambios epidemiológicos, las consecuencias sociales de la enfermedad crónica, la no existencia de apoyos suficientes ante deterioros en la salud que impiden trabajar pero que no dan derecho a prestaciones sociales, los déficits de cuidados en los entornos informales, el escaso reconocimiento de los cuidadores familiares, etc.

Ya en 2014 señalábamos que las dos variables más prevalentes en el espacio de la exclusión social más grave y extrema eran la falta de ingresos y la enfermedad<sup>(5)</sup>. En 2018<sup>(6)</sup> comprobamos que la limitación y los problemas en el acceso a los recursos sanitarios constituían una problemática de relevancia para un porcentaje significativo de familias en España. Si bien el sistema sanitario español se basa en una cobertura universal que afecta al conjunto de la población, no ocurre así con las prestaciones. Existe un conjunto de servicios sanitarios de gran importancia que no están disponibles para toda la población, existiendo un porcentaje significativo de la misma que no tiene acceso por motivos socioeconómicos. Algunos de los resultados de nuestras propias investigaciones invitan a considerar la salud como un indicador de situaciones de exclusión, pero también como causa de la misma (elemento exclusógeno) con la aparición y desarrollo de determinadas enfermedades, lo que incrementa el riesgo de aislamiento y exclusión.

Cómo afectaría esta crisis al grupo estudiado partía ya sobre la hipótesis de un impacto especialmente grave. Comparativamente, el estado de salud de las personas de la muestra es peor que el del conjunto de la población. En la población en general hay un 25% menos de personas diagnosticadas con alguna enfermedad grave o discapacidad que entre la población en exclusión grave. Del mismo modo, la autopercepción del estado de salud es peor para este grupo, donde el 7,1% dicen encontrarse mal o muy mal frente al 4,9% de la población global.

El 60% de los hogares en exclusión grave ha visto cómo empeoraba su estado psicoemocional durante el confinamiento, mientras que el 26% consideran que ha empeorado su estado físico. Las cancelaciones de operaciones programadas, revisiones de enfermedades crónicas, seguimiento de tratamientos durante este periodo tendrán efectos todavía pendientes de evaluar. Pero es muy probable que el impacto en la población estudiada, dada su gran debilidad, profundizará en el gradiente de salud aún más como determinante y consecuencia de su exclusión social.

Además, debemos sumar los efectos en la salud mental que están generando, entre otras cosas, las tensiones que provoca la pérdida de empleo o la ansiedad creada por las dificultades económicas. Sabemos aún menos de las consecuencias, intensidad y el tipo de efecto que tendrán el confinamiento y sus fases posteriores en el desarrollo de los niños y las niñas, así como en la construcción identitaria de la población adolescente.

(5) [https://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos\\_trabajo/28112014004407\\_3133.pdf](https://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/28112014004407_3133.pdf).

(6) <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/sites/16/2019/05/3.9.pdf>.



### 2.2.3. No pertenecer a la comunidad virtual está minando la igualdad de oportunidades tanto en la infancia como en los hogares más excluidos

Uno de los colectivos más ignorados durante esta pandemia ha sido la infancia. Su porosidad y capacidad de adaptación parecieran cualidades suficientes para soportar la experiencia que están teniendo que vivir. La falta de medidas específicas que pudieran paliar los efectos de la crisis sobre ella han sido palmarias.

Hay dos aspectos específicos sobre los que hemos puesto nuestra mirada: el impacto sobre el rendimiento del cierre de los centros de enseñanza y la accesibilidad a los medios *online* que han intentado paliarlo.

La suspensión de las clases presenciales derivada del estado de alarma se ha sustituido por docencia virtual en muchos casos. Una teledocencia que ha tenido muy diferentes intensidades y para la que nuestro sistema educativo no estaba preparado. Además, la efectividad de la misma va desapareciendo a medida que la edad de los niños y niñas decrece. La presencialidad en edades más tempranas es imprescindible. Por otro lado, ha convertido, de la noche a la mañana, en el sentido literal, a los progenitores en maestros. La familia es el núcleo básico de la educación y de la transmisión de valores y afectos. Pero no es el espacio para enseñar durante siete horas diarias los procesos esenciales que transmiten los profesionales de la educación y la necesaria convivencia con el grupo de iguales. Este hecho ha supuesto, para uno de cada tres hogares (34%) que esté disminuyendo el rendimiento escolar de sus hijos e hijas al no poder seguir el ritmo marcado (cuando este ha existido) por el centro de enseñanza. Bien sea por no contar en la vivienda con conexión a internet o con los dispositivos adecuados (17%), bien porque los estudiantes necesitan un apoyo específico que el centro educativo no puede brindar por vía telemática (17%). El resultado es que muchas niñas y niños se están quedando atrás en el ámbito escolar.

A estas dificultades técnicas y personales hay que sumar el incremento de los conflictos en el seno de la familia a los que nos referiremos posteriormente que también han perjudicado los procesos de aprendizaje.

La educación es una de las herramientas clave en el proceso de igualdad de oportunidades que disponemos en los estados de bienestar. En los ámbitos de exclusión social es un instrumento eficaz para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Esta crisis no ha hecho sino complicar aún más y sumar trabas y dificultades a los procesos de participación social.

La brecha digital aparece también con fuerza como una limitación que se suma a esta carrera de obstáculos a la que se enfrentan los hogares en situación de exclusión social grave. El 13% no cuentan con conexión a internet y de los que sí disponen de dicha conexión, el 42% declaran que no tienen habilidades o capacidades para hacer trámites administrativos online. Actualmente, los procesos de digitalización en todos los ámbitos de la vida hacen imprescindible contar con un mínimo de habilidades. El *homo digital* se ha impuesto como mecanismo de inclusión social. La brecha digital para acceder al conocimiento (escolar) para optar a un empleo, para mantener una formación continua o para la simple realización de trámites administrativos, afecta a más de la mitad de la población en situación de exclusión social grave (sumando los hogares sin conexión y aquellos sin las habilidades suficientes), y constituye una (otra) barrera infranqueable hacia la integración.

## 2.3. La evolución de la población en exclusión más grave en el eje social y relacional

### 2.3.1. La conciliación y las oportunidades de una mayor convivencia han estado determinadas por los niveles de renta

Una de las consecuencias del estado de alarma y el confinamiento ha sido la necesidad relacionada con la conciliación que han vivido las familias con menores de edad o personas con una situación de dependencia o discapacidad. No ha existido una realidad homogénea alrededor de la misma. Por un lado, han estado los hogares en los que con mayores o menores dificultades (espacios, conexiones, número de dispositivos, etc.) se ha teletrabajado. En estos se ha instalado un cierto relato de oportunidad de descubrir por un lado la posibilidad de trabajar en casa y por otro de pasar más tiempo con los hijos e hijas. Es cierto que la suspensión de las actividades escolares y extraescolares o los servicios de apoyo a la dependencia ha supuesto una carga adicional para las familias, pero los aspectos positivos son los predominantes. Por otro están las personas que han continuado trabajando y que, o bien por ser un servicio esencial, bien por necesidad a medida que han ido avanzando las fases de la desescalada, se han mantenido trabajando fuera de su domicilio. Aquí las dificultades han aumentado en la medida de que los hogares han tenido que habilitar estrategias diversas para la conciliación. Aquí las circunstancias relacionadas con la monoparentalidad, la falta de tener muy cerca núcleos de apoyo, han dificultado enormemente la conciliación. Las posibilidades de «sustituir» a la escuela para este grupo ha sido una sobrecarga que ha ido claramente en detrimento de los niños y niñas. En este caso los aspectos negativos han predominado en la experiencia de las familias. Si además a estas realidades se le suma la necesidad de tener que cuidar a un familiar en situación de dependencia sin contar con apoyo externo, la ecuación se complejiza mucho más. Los primeros datos de movilidad que ha ofrecido el Instituto Nacional de Estadística<sup>(7)</sup> confirman las diferencias entre zonas de renta alta, donde su movilidad se ha reducido drásticamente, frente a zonas económicamente de renta más baja, donde aun habiendo disminuido, las caídas han sido muy inferiores. El teletrabajo es un privilegio que no todos se pueden permitir, y que está estrechamente vinculado al nivel de ingresos<sup>(8)</sup>.

En el caso de nuestra muestra de hogares en exclusión grave un 18% de los mismos con menores de edad a cargo admite haber tenido que renunciar a una ocupación o puesto de trabajo para hacerse cargo de los niños. El tipo de empleo al que suelen acceder, por lo general empleos manuales y de baja cualificación, impiden en la mayoría de los casos el teletrabajo, lo que ha puesto a las familias en la tesitura de tener que elegir entre el empleo o quedarse al cuidado de sus hijos e hijas. La apertura de espacios de conciliación, por ejemplo de 0 a 3 años, que es una reivindicación histórica de numerosos sectores, se demuestra como una absoluta necesidad. El cierre de los espacios de atención a las personas mayores, sobre todo con grandes dependencias, no ha sido apoyado por servicios suficientes en el ámbito domiciliario. Nuestro modelo de atención a este colectivo, más allá de las residencias, ha demostrado profundas lagunas que quizá no eran evidentes para la sociedad en general, pero que la crisis ha evidenciado en toda su crudeza.

<sup>(7)</sup> [https://www.ine.es/covid/covid\\_movilidad.htm](https://www.ine.es/covid/covid_movilidad.htm).

<sup>(8)</sup> <https://diario.madrid.es/wp-content/uploads/2020/05/Informe-Encuesta-Impacto-Confinamiento-Ciudad-de-Madrid.pdf>.

IMAGEN 1.



La crisis de la COVID-19 y las medidas de confinamiento también han trastocado las relaciones habituales en los hogares desde el punto de vista del tiempo de convivencia. En unos casos, como ya vimos, puede haber ayudado a mejorar las relaciones internas en el núcleo familiar. Pero esta realidad, que es la que está predominando en el relato, no puede ignorar que en muchos casos se está produciendo un empeoramiento. Las dificultades de convivencia en viviendas pequeñas y en malas condiciones han sido agravadas por el confinamiento. Recordemos que en España hay más de 2,5 millones de hogares de menos de 60m<sup>2</sup>. La transición desordenada y sin planificación del campo a la ciudad en la década de los 50 y 60 del siglo XX se trasladó a una desordenada planificación urbanística que optó por un modelo altamente densificado que hoy estamos padeciendo.

El 19% de los hogares en exclusión social grave consideran que durante el confinamiento se han dado más conflictos que antes. Nuevamente las viviendas inadecuadas, ya sea por pequeñas, por hacinamiento, etc. y las tensiones provocadas por las dificultades económicas y la incertidumbre han jugado en contra de la pacífica convivencia dentro de los hogares.

### 2.3.2. Las redes de apoyo, debilitadas desde la Gran Recesión, pierden aún más capacidad de ayuda

La experiencia del confinamiento ha hecho reverdecer los lazos de una vecindad ya en muchos sitios inexistente. Necesitamos que pase algún tiempo para poder observar si se ha producido en el medio y largo plazo una mutación de los valores relacionados con el sentido de comunidad. Hasta hoy el concepto de comunidad era un concepto en recesión. Esa pérdida del nosotros comunita-

rio era, hasta ahora, un paradigma predominante, donde la salvación individual, y como mucho de nuestra familia, era el objetivo principal. Ese sentido del individualismo posesivo ha debilitado las responsabilidades que sentimos hacia los demás. Un Estado de bienestar, el mayor ejercicio de responsabilidad colectiva del que nos hemos dotado, en situación de decrecimiento, junto a un debilitamiento de los vínculos por los cuales sentíamos responsabilidad para con los otros en una suerte de reciprocidad virtuosa, son el cóctel que la solidaridad ante la COVID-19 ha cuestionado.

No está claro que la solidaridad vivida sea fruto y resultado de la emergencia o de un cambio más profundo en cómo debemos satisfacer nuestras necesidades. Sin embargo, sí podemos adelantar unos primeros datos.

Esta crisis ha afianzado las relaciones con amigos, familiares y principalmente vecinos. Paradójicamente, el distanciamiento social decretado con el estado de alarma ha provocado que los hogares en exclusión grave sientan que han fortalecido los lazos con aquellos con quienes ya compartían relación. Recordemos que las redes familiares o de amistad son la última riqueza que les queda a los hogares en esta situación.

No obstante, ese fortalecimiento de relaciones no se ha plasmado en redes de apoyo con capacidad de brindar ayuda en determinados supuestos, sino que estas, de hecho, son cada vez menos efectivas. Hemos testado diversos supuestos tanto de carácter de necesidades de apoyo material, como de asesoramiento o apoyo emocional.

TABLA 2.1. Disponibilidad de personas que puedan ayudar en varios supuestos

Red de apoyo por nacionalidad			
		Española	Extranjera
Alguna persona que te pudiese/pueda asesorar en cómo realizar gestiones o papeles	Antes	41,2%	40,5%
	Ahora	38,0%	37,7%
	<i>Diferencia</i>	-3,2%	-2,8%
Alguna persona que pudiese/pueda ayudarte a conseguir un empleo	Antes	43,1%	43,6%
	Ahora	36,9%	38,7%
	<i>Diferencia</i>	-6,2%	-4,9%
Alguna persona que ocasionalmente pudiera/pueda prestarte dinero	Antes	41,2%	29,8%
	Ahora	37,6%	26,7%
	<i>Diferencia</i>	-3,6%	-3,1%
Alguna persona que ocasionalmente te pudiera/pueda cuidar en caso de que estés enfermo/a o ayudar con personas dependientes o menores	Antes	51,1%	41,1%
	Ahora	51,1%	41,4%
	<i>Diferencia</i>	0,0%	0,3%
Alguna persona que pudiera/pueda ofrecerte apoyo emocional	Antes	70,4%	64,7%
	Ahora	70,1%	62,0%
	<i>Diferencia</i>	-0,3%	-2,7%

Fuente: ORSCOV1D1CARITAS 2020

En primer lugar, destaca que, salvo en el apoyo emocional, en todas las demás categorías partíamos, ya antes de la COVID-19, de unos porcentajes por debajo del 50%. Esto quiere decir que más de la mitad de los hogares en exclusión grave no contaban con personas o redes que pudieran ayudar en ninguno de los supuestos de corte más económico o administrativo.

La situación de crisis económico social y la incertidumbre hacia el futuro cercano que viven estos hogares y sus círculos más cercanos, ha provocado que el impacto negativo se concrete con más

fuerza en el ámbito económico y laboral. Se reducen las personas a las que se puede recurrir para un préstamo, para conseguir un empleo o para realizar gestiones administrativas. Lo que estrecha el círculo de personas que pueden auxiliar en estos ámbitos, si bien se mantienen los apoyos referidos al cuidado y al apoyo emocional.

Si observamos cómo se han debilitado estas redes de forma diferencial por el lugar de origen de las personas que conforman el hogar, vemos que son los hogares con personas de nacionalidad española los que más sufren la pérdida, salvo en el apoyo emocional. No obstante, en la mayoría de los casos son los hogares formados por personas de origen inmigrante los que cuentan con menos apoyos.

En el año 2017, con el objetivo de testar la capacidad de resiliencia de las familias después de la Gran Recesión, la Fundación FOESSA llevó adelante una investigación que trataba de averiguar cómo habían quedado las capacidades de los hogares para resistir una nueva crisis<sup>(9)</sup>. Una de las conclusiones más interesantes fue descubrir que la posibilidad de ayuda de familiares y amigos es, en términos económicos, inelástica. La familia y los amigos ayudan todo lo que pueden... hasta que ya no pueden más y se rompen. A partir de ahí, no hay apenas procesos de recuperación, de la ayuda, las posibilidades de regeneración son muy escasas. Y esto es, una vez más, lo que está volviendo a suceder. La familia y los entornos cercanos siguen ayudando, pero cada vez menos, porque cada vez hay menos desde donde ayudar.

La novedad quizá de esta crisis es que está introduciendo una nueva variable de estratificación social entre nosotros vinculada al riesgo de confinamiento. Este nos ha estructurado en tres grandes grupos: los confinados seguros, los confinados de riesgo y los desarraigados. Observar el confinamiento es mirar «los riesgos que conlleva la sociedad hacia dentro y, por extensión, la comunidad virtual. Ambas experiencias potencian la práctica del ensimismamiento, sin generación ni pasado. Pero la sociedad es un haz de reciprocidades, no el *homo clausus*»<sup>(10)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> Ver resultados de la Encuesta sobre la Resiliencia de los Hogares (ENREFOESSA 2017) <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/2018/01/Ana%C2%B4lisis-y-perspectivas-2017-digital-002-2.pdf>.

<sup>(10)</sup> IZQUIERDO, A (2020), *Sociología del confinamiento*: <https://www.documentacionsocial.es/5/con-voz-propia/sociologia-del-confinamiento>.

## Capítulo 3

# Viejos retos, nuevos retos

El incremento de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social fruto de una nueva crisis necesita de una apuesta por el desarrollo de políticas públicas que reduzcan la incertidumbre y la inseguridad de los derechos. Políticas públicas apoyadas en una reforma de un sistema fiscal que ponga en el centro los grandes consensos de la protección de las necesidades humanas, sin perder de vista que tenemos grandes cambios pendientes relacionados con el cambio climático y la adaptación de nuestro sistema productivo. En un contexto de profundo cambio de valores donde el tercer sector de acción social tiene diferentes retos por delante. Vivimos una situación donde los mecanismos de participación social se encuentran en una situación de cambio y donde la Unión Europea ha marcado alguna de las grandes líneas a seguir.

El contenido de este capítulo se centra en abordar algunos de los grandes retos que tenemos por delante en relación a nuestro modelo de desarrollo social. No están todos, pero sí algunos de los más relevantes que tendremos que afrontar en el medio y largo plazo.

### 3.1. El incremento de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social fruto de una nueva crisis...

#### 3.1.1. Evitar el aumento estructural de la exclusión social más grave

A lo largo de los análisis de la Fundación FOESSA sobre el desarrollo social hemos constatado reiteradamente el efecto contracíclico de las crisis en la pobreza y la exclusión social. Cuando se están produciendo los efectos de la contracción económica y su impacto en los ingresos de los hogares, la pobreza monetaria y los indicadores de exclusión social tienden a incrementarse. Sin embargo, en los periodos de recuperación, o bien permanecen estancadas o su bajada no tiene la suficiente intensidad como para devolvernos a la situación de partida. Este efecto se ha dado con cada una de las crisis, lo que apunta hacia una cuestión sistémica que difícilmente se corregirá con políticas públicas de protección social que no se dirijan hacia los aspectos más estructurales de la pobreza y la exclusión social. En este sentido, aún es pronto para evaluar el impacto de las medidas que se han tomado en esta ocasión, como por ejemplo el recién aprobado ingreso mínimo vital (IMV) o el desarrollo de los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE).

Ya hemos analizado el aumento que se está produciendo en una muestra representativa del espacio de la exclusión social grave y la intensidad con que les está afectando. Podemos extrapolar con prudencia estos datos al análisis general de la población en pobreza económica y exclusión social y prever que esta crisis aumentará su número en el corto y medio plazo. El impacto que la COVID-19 está asestando al sistema económico en forma de pérdida de empleo, desconfianza de los inversores y elevados endeudamientos, no auguran un camino de recuperación en forma de V para las capas sociales más humildes, sino en forma de L, como anticipábamos en el capítulo primero de este informe. Hace solo un año, la exclusión social severa era mayor que antes de la crisis de 2008, un 8,8% de la población frente a un 6,3%. Este nuevo embate hará crecer este grupo, en el que se mantendrán los que ya estaban y que incorporará un gran número de trabajadoras y trabajadores precarios, abundantes en un modelo excesivamente dependiente del turismo y otros sectores precarizados.

La transmisión intergeneracional de la pobreza (TIP)<sup>(1)</sup>, que había incrementado su ritmo en los últimos 10 años, hasta alcanzar una brecha de 2,2 veces mayor riesgo de sufrir pobreza entre quienes vivieron problemas económicos en la infancia, se verá incrementada por la intensidad de aspectos ya conocidos. Estamos pasando un examen al cual no todos se han presentado en igualdad de oportunidades. La brecha digital es uno de ellos y lo hemos comprobado en directo al haber pasado ya la digitalización, en el imaginario colectivo, al nivel de las necesidades primarias. Una brecha que se nutre de la desigualdad en la accesibilidad a los recursos materiales para satisfacerla y de la desigualdad cultural en el acceso a los conocimientos que permiten su uso. Esta situación, por ejemplo, ha sido vivida entre amplias capas de la población al haberse suspendido la asistencia presencial el conjunto del sistema educativo. A pesar del esfuerzo parcial y desigual del profesorado y de las instituciones educativas no estábamos preparados para afrontar a distancia las necesidades educativas de los sectores más vulnerables de la sociedad. Las pérdidas del ritmo en la formación digital y no presencial coadyuvarán con la precariedad laboral para aumentar el crecimiento de la TIP en los grupos sociales menos digitales.

### 3.1.2. Reducir la desigualdad en sus diferentes expresiones

El impacto sobre la desigualdad se nutrirá de las menores posibilidades de resistencia de los hogares después de la crisis del 2008. Los resultados de la última Encuesta de Integración y Necesidades Sociales (EINSFOESSA 2018) ya arrojaba la cifra de seis millones de personas en situación de vulnerabilidad ante una nueva crisis por carecer de recursos de resistencia ante una emergencia social. Son los hogares que vivían al día. Aquellos que se encontraban en una situación de integración social precaria social precarias. Es el grupo de hogares del que se va a nutrir el crecimiento de la exclusión fruto del colapso en el empleo. Se sumarán a los que ya no tenían resistencia, que son a los que la pandemia está golpeando con más fuerza.

La escasa capacidad de incidencia de estos colectivos vulnerables hacia sus gobiernos, las políticas de austeridad que previsiblemente seguirán a un periodo inicial de grandes desembolsos públicos, la brecha digital y su impacto en la educación o la dificultad de cambiar un modelo productivo sin valor añadido, al que nos referiremos más adelante, son factores que en los próximos años profundizarán en la brecha de la desigualdad. Aspectos que no forman parte de la coyuntura, sino de la estructura de nuestro modelo de desarrollo.

---

<sup>(1)</sup> Para ampliar la mirada sobre la evolución reciente de la transmisión intergeneracional de la pobreza: <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/sites/16/2019/06/2.6.pdf>.

El posible impacto en la desigualdad de género, fruto del aislamiento y el rol no compartido suficientemente en los cuidados a sus miembros, afecta al acceso al mercado de trabajo y deberá ser tenido en cuenta con la revisión y refuerzo de las políticas de conciliación. En estos momentos la monoparentalidad, en su mayoría con mujeres como sustentadoras principales, que en el pre-COVID situaba al 26,7% de sus hogares en el espacio de la exclusión, es uno de los grupos sobre el que las políticas públicas tendrán que poner su mirada con mayor intensidad que hasta ahora.

Esta desigualdad también se puede ver agravada por el previsible cambio en el ámbito de los valores. Corremos el riesgo, tal y como venía siendo la evolución de los mismos en nuestra sociedad en las últimas décadas, de un reforzamiento del individualismo posesivo como respuesta a situaciones de carencia generalizada. La distancia social debilita los lazos mutuos y puede reforzar el miedo. Si este se incrementara, pueden crecer apuestas políticas que refuercen la tensión entre seguridad y libertad.

En este contexto, las políticas de protección en general, y la iniciativa del ingreso mínimo vital en particular, se antojan como determinantes. Hoy se han convertido en la única posibilidad para un nutrido grupo de personas. Es pronto para evaluar si su intensidad y cobertura serán suficientes. Por ejemplo, la cifra inicial de inversión anunciada, 3.000 millones de euros, se estima suficiente para elevar la renta de los hogares, y reducir a cifras muy bajas la pobreza más severa, en el caso de que todos los posibles destinatarios la percibieran. La intencionalidad estructural de esta prestación puede estar sujeta a tensiones, fruto de la inestabilidad política de nuestro país, por lo que pudiera plantearse en el futuro dificultades de mejorar o sostener en el tiempo una medida de estas características.

El clima de falta de consenso político, económico y social juega en contra de las personas en situación de pobreza y/o exclusión. Y no solo en el ámbito nacional, sino también en el marco europeo. Ese evidente disenso no facilita los elementos que mejor y en mayor medida podrían corregir las situaciones de pobreza: fuertes Estados de bienestar y políticas sociales europeas comunes.

La magnitud de esta crisis, aún incierta, dependerá tanto del alcance de los daños derivados de la pandemia como de la situación previa de desigualdad y pobreza en cada uno de los países del mundo, así como de las políticas que se implementen en los niveles estatal y supraestatal. Por eso, el rol tan relevante de las estructuras políticas de la UE. Pero también serán claves los organismos multilaterales de gobernanza para la reducción de la pobreza, como la ONU. Será necesaria una reforma de las estructuras de decisión y en los órganos de gobierno, que redefinan sus mecanismos de gobernanza. El papel de la Organización Mundial de la Salud, por ejemplo, durante la pandemia está siendo determinante para enfrentarnos a respuestas cortoplacistas o de corte nacionalista, que las imbricaciones globales convierten en ineficaces en el medio y largo plazo. La gran paradoja es que esta necesidad de mayor coordinación mundial viene en un momento donde las alianzas y puentes para estas acciones necesaria en un escenario de crisis.

La ONU prevé un gran incremento de la pobreza, rompiéndose la larga tendencia de reducción de las últimas décadas. Probablemente se verá agravada por la ausencia de fondos para Cooperación Internacional, Acción Humanitaria o la financiación de organismos internacionales de Naciones Unidas.



## 3.2. ...necesita de una apuesta por el desarrollo de políticas públicas que reduzcan la incertidumbre...

### 3.2.1. Aislar el debate sobre la salud pública de la crispación del clima político

La naturaleza sanitaria de esta crisis y la situación de incertidumbre ante posibles nuevos rebrotes han situado a las políticas de salud en posiciones centrales de la agenda pública. Esta crisis ha visibilizado de forma evidente la importancia de la salud colectiva para garantizar la salud individual. Nuestra respuesta ha demostrado las fortalezas y debilidades de nuestro sistema sanitario, siendo estas resultado de cómo ha ido evolucionando en las últimas décadas<sup>(2)</sup>.

El tipo de contenidos que desarrolle esta agenda en el futuro dependerá de los pesos y contrapesos entre la opinión pública, los sectores económicos más proclives a la inversión privada en el ámbito de la salud y los actores políticos. La ciudadanía, como aprendizaje de esta situación, podría empujar la necesidad de mejora de los sistemas de atención primaria y de las inversiones en investigación. Sin embargo, los actores políticos podrían acabar imponiendo políticas de control presupuestario en el medio plazo fruto de encontrar un tratamiento eficaz o una vacuna contra la COVID-19. La inversión entonces en el sistema sanitario dependería más de su mayor o menor interferencia con el ámbito económico.

En cualquier caso, con mucha probabilidad la salud pública se convertirá en un elemento electoral con un elevado potencial conflictivo, siendo un nuevo campo de batalla donde las fuerzas políticas pondrán en evidencia la falta de consensos de envergadura. Lejos de desaparecer, la probabilidad de reproducción de los debates sobre el modelo de gestión público y privado pueden marcar la agenda futura.

### 3.2.2. Revisar la atención a la dependencia... probablemente más de lo que se vaya a realizar

La crisis de la COVID-19 ha evidenciado la importancia del sector de los cuidados. Ha ido ganando peso, sobre todo a raíz de la implementación en los últimos años de algunas de las líneas de desarrollo de la Ley de Dependencia. La crisis de la COVID-19 ha visibilizado el precario sistema de dependencia en nuestro país, así como la necesidad de mejora de los controles por parte de la administración pública hacia las numerosas iniciativas del sector.

La ciudadanía ha tomado conciencia de las deficiencias del sector, evidenciado dramáticamente en las residencias de personas mayores. Esta mayor sensibilidad hará que el asunto gane mayor protagonismo en la agenda política ampliando el debate sobre las bondades de los diferentes modelos (público-privado-mixto).

No obstante, este mejor posicionamiento no creemos que sea suficiente para promover una reforma en profundidad del sector. Sí quizá se afrontarán mejoras al sistema actual (legislativas, de con-

---

(2) Para conocer la evolución más reciente consultar: <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/sites/16/2019/05/4.7.pdf>.

trol público sobre iniciativas privadas, etc.) y principalmente en el ámbito de las residencias de personas mayores. Pero la coyuntura económica, con una elevada carga de deuda pública, dificultará una reforma en profundidad, por lo que mantener la apuesta por la familización y/o privatización de los cuidados parecen ser los caminos más probables.

### 3.2.3. Visibilizar el pilar de los cuidados sacándolo del debate de círculos reducidos

Estamos lejos de convertir el sector de los cuidados en un pilar del Estado de bienestar. Un modelo articulado donde lo público, lo privado y lo comunitario se haya tejido para promover una responsabilidad compartida que prevalezca sobre un planteamiento de individualización. Donde la comunidad como agente de cuidados tenga la consigna de llamar a la responsabilidad cívica y a la necesidad de cooperación a lo largo de nuestra trayectoria vital. Este modelo es un deseo más que una realidad. La coyuntura económica va a determinar en gran medida si somos capaces de afrontar colectivamente nuestros riesgos relacionados con los cuidados a lo largo de la vida, pero parece que se priorizarán otros gastos públicos relacionados con la emergencia (sanidad, desempleo, colectivos vulnerables...). Tampoco parece que exista en la actualidad un clima de reivindicación ciudadana ni debate social que exija un, por otro lado, improbable pero necesario consenso político alrededor de este tema.

La familización de los cuidados, y su feminización interna, tiene un gran peso en la sociedad española, aunque cada vez menos, tanto por nuestra evolución demográfica como por el cambio en los valores de los ciudadanos<sup>(3)</sup>. Ese peso hace que la idea de los cuidados se vincule más a instituciones como la familia u opciones de mercado (a costa de una fuerza laboral mayoritariamente invisibilizada, femenina y precarizada), lo que está frenando un cambio de paradigma.

### 3.2.4. Consolidar el ingreso mínimo vital en el sistema de garantía de ingresos en España

En este contexto de la emergencia, si bien es una demanda que venía reclamándose desde diferentes sectores desde el comienzo de la crisis del 2008, se ha aprobado el IMV. Una prestación que pretende ser la última red de garantía de ingresos para los hogares desde el ámbito estatal. El contexto actual, con una caída dramática de los ingresos de muchos hogares y un gobierno favorable a empujar esta medida, han coadyuvado para su puesta en marcha. Una medida que pretende mitigar la realidad de muchas familias en pobreza severa y desprotegidas, y de otras muchas familias a las que la crisis de la COVID-19 llevará a situaciones de pobreza.

Su concepción estructural la desliga del concepto de crisis, y reconoce que los actuales mecanismos de participación sobre el producto social tienen en cuenta el deterioro del mercado de trabajo. La

---

(3) La Encuesta cuidados a personas dependientes 3009/2014 del CIS señala que el 53,7% de la población valora como mejor opción para el cuidado de personas en situación de dependencia vivir con alguien de la familia. Sin embargo, al ser preguntados los encuestados sobre la preferencia hacia ellos mismos de encontrarse con esa necesidad la respuesta baja hasta el 28,5%.

precariedad y los cambios generados por la evolución de nuestro sistema económico llevan mucho tiempo generando dificultades de accesibilidad al ingreso por la vía del empleo.

Con esta prestación se pretende reducir al máximo el número de hogares en la pobreza monetaria severa. Para alcanzar este objetivo tendrán aún que doblegarse algunas dificultades en el futuro. Algunas resistencias en su consolidación podrían venir, bien de la falta de financiación futura ante nuestros problemas de déficit, bien de la falta de acuerdos políticos que conviertan el IMV en argumento de disenso entre fuerzas políticas y pudiera cuestionarla como un derecho. También, por último, de resistencias de determinados sectores de la población que puedan considerar este tipo de medidas no como derechos que garanticen la dignidad de las personas, sino como medidas que alimenten la inactividad y la pasividad.

Más allá de salvar estas resistencias, y si se consolidara el IMV, la evaluación de esta medida deberá centrarse al menos en tres aspectos: su capacidad de cobertura real sobre el objetivo previsto; la capacidad de la cuantía, junto a otras medidas disponibles, para satisfacer las necesidades vitales; y su capacidad para articularse con la asistencia social autonómica.

### 3.2.5. Reducir la brecha digital con una estrategia coordinada

La reducción de la Brecha Digital (BD) se ha mostrado una necesidad evidenciada, más si cabe, durante la fase de confinamiento de la COVID-19. Reducirla se antoja imprescindible para luchar contra la pobreza y el aislamiento social, así como para reducir la distancia social y de oportunidades entre grupos de población. La BD no solo es un resultado de la desigualdad, sino también un motor de la misma.

Las estrategias de afrontamiento en la fase de confinamiento, que se han puesto en marcha en el conjunto del sistema educativo y un buen número de empresas, presentan el acceso a Internet como una necesidad muy relevante que hay que dotar de mayor importancia en las estrategias de desarrollo social, más aún si se avanza en el concepto de Democracia Electrónica.

La BD forma ya parte del discurso político, las presiones de una ciudadanía cada vez más consciente de las dificultades que dicha BD entraña han influido en ese sentido. Sin embargo, a pesar de la evidencia experiencial durante esta crisis, a las Administraciones Públicas, bien por centrar sus energías en otros ámbitos, bien por limitaciones presupuestarias, les será complejo acometer la reducción de esta brecha.

Para fomentar la digitalización de la sociedad hay que tener en cuenta algunos aspectos importantes. Por un lado, no es suficiente con la inversión en infraestructuras y dispositivos, sino que también hay que contemplar la formación a determinados perfiles poblacionales más ajenos a la realidad digital. El surgimiento de múltiples iniciativas en este sentido reducirá su efectividad sin una estrategia que coordine todos esos esfuerzos. Por otro, si dicho proceso no es homogéneo, puede derivar en nuevas desigualdades territoriales dependiendo de la posibilidad y calidad en el acceso a Internet entre las distintas comarcas. Por último, conviene recordar otros problemas que están surgiendo relacionados con nuestra mayor digitalización (*ludopatía, ciberbullying, exposición a pornografía...*) y que será necesario afrontar no solo desde un punto de vista preventivo en los espacios educativos, sino en forma de programas especializados de tratamiento psicosocial.

### 3.3. ...apoyada en una reforma de un sistema fiscal que ponga en el centro los grandes consensos de la protección de las necesidades humanas...

#### 3.3.1. Incrementar la pedagogía fiscal que nos permita acometer una reforma en profundidad

Acometer los grandes retos que están enfrentando las Administraciones Públicas no será posible sin la financiación adecuada. El actual contexto de emergencia en el corto plazo ha provocado el desarrollo y anuncio de medidas que suponen el incremento de los presupuestos públicos en el ámbito de la protección social.

La crisis actual ha sido un elemento que ha sensibilizado a buena parte de la población sobre la necesidad de una mayor cohesión social. La propia naturaleza de la crisis, una emergencia sobrevenida provocada por un virus externo al sistema, nos está ayudando a comprender que cualquier persona puede estar afectada por los riesgos de la COVID-19, lo que facilita la comprensión de esas medidas de protección social.

Mantener en el tiempo unas políticas de protección social que supondrán grandes inversiones en una economía en crisis no parece realista sin acometer reformas en nuestros mecanismos de financiación. Y no podemos olvidar que tenemos que satisfacer simultáneamente los compromisos con nuestros acreedores.

Por este motivo, para afrontar semejante nivel de inversión pública, una reforma fiscal se antoja imprescindible. Tanto en el ámbito de la UE, desde donde habría que impulsar y liderar la lucha contra la existencia de paraísos fiscales y la tributación de los flujos de capital globalizados, como en el ámbito nacional. No obstante, somos conscientes de que un posible escenario de reforma fiscal encontraría diversos obstáculos que dificultan una transformación en profundidad del sistema. Solo por citar algunos de ellos. Una cada vez más debilitada solidaridad fiscal, que es alimentada por una falta de consenso político y social en un debate altamente ideologizado. La falta de un empleo de calidad que impide un aumento impositivo a parte de las clases medias más precarizadas. El gran tamaño de la economía sumergida en nuestro país y sus consecuencias en términos fiscales no es percibido en el debate público como una necesidad que acometer, dadas las profundas implicaciones en nuestro modelo de desarrollo. Inercias de ineficiencia del gasto público que también deberían ser corregidas.

El hecho de que no se alcancen acuerdos y consensos entre los grandes partidos políticos alimenta la incertidumbre sobre la continuidad en la ampliación de las políticas de protección social. Si no hay pactos estables y amplios será difícil su continuidad. En este sentido, será importante el rol y posicionamiento de la Unión Europea a este respecto. Si asume una postura favorable a políticas de protección facilitará el consenso y la implementación de las mismas, si por el contrario apuesta por políticas de ajuste presupuestario y control de deuda el consenso en nuestro país será mucho más difícil de alcanzar. La actual línea de trabajo de la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen, está haciendo recuperar el liderazgo de la Unión Europea en relación a los mecanismos de ayuda a los países miembros. La recepción de fondos europeos no nos debe desresponsabilizar de la necesidad de acometer una necesaria reforma en profundidad del sistema fiscal. Podemos perder una oportunidad haciendo meros ajustes que no satisfagan las necesidades de la mayoría de la ciudadanía.

### 3.3.2. Situar la protección de las necesidades humanas en el centro

Esta crisis ha sacudido con tal fuerza que ha paralizado incluso uno de los pilares básicos del sistema: la economía. Durante unas semanas, la economía se ha limitado a aquellas actividades que aseguraban cubrir las necesidades básicas, quedando esta al servicio de las personas y no a la inversa. De pronto se ha llamado a las cosas por su nombre y se han definido como esenciales, además de a la sanidad, a sectores altamente precarizados y sin reconocimiento social como la alimentación, los cuidados, los servicios sociales, la logística, etc. Estaremos perdiendo una oportunidad si, una vez que haya pasado esta crisis, la economía vuelve a ser el centro sobre el que gire nuestro sistema y nos olvidemos de que esta debe estar al servicio de las necesidades y derechos humanos.

En este sentido, la UE debería jugar un papel fundamental para impulsar efectivamente el pilar europeo de derechos sociales aprobado en noviembre de 2017. Al igual que ocurrió con la crisis de 2008 con respecto a las políticas de ajuste presupuestario y control de deuda, sería muy buena noticia ver que la UE pone el mismo empeño, activando todos los mecanismos a su alcance, para exigir que los estados miembros brinden a sus ciudadanos los derechos que se expresan en el mismo.

## 3.4. ...sin perder de vista que tenemos grandes cambios pendientes relacionados con el cambio climático y la adaptación de nuestro sistema productivo...

### 3.4.1. Transitar a un modelo productivo diferente... todavía lejos de la realidad

Una nueva crisis nos está poniendo ante el espejo que nos muestra las debilidades de nuestro sistema productivo. Sectores que se han desarrollado siguiendo las dinámicas de la globalización del capital, ante una fuerte ralentización de las interacciones, se paralizan totalmente. La falta de diversificación productiva de nuestra economía, con un débil sector industrial donde la deslocalización ha sido elevada; el pequeño tamaño de nuestras empresas, que nos impide competir mejor en el marco internacional; la dependencia externa de sectores muy relevantes de nuestra economía, que aportan un volumen productivo importante a nuestro producto interior bruto como el turismo; la estacionalidad característica de parte de nuestra economía, y un largo etcétera, ponen, una vez más, a nuestro sistema productivo en el centro de la discusión económica. La fuerte disputa política y social entre salud y economía debe estar bien modulada por las necesidades del conjunto de la población y no por intereses de sectores específicos. Situarnos en esa polaridad nos impide mantener un diálogo sereno donde vayamos alcanzando objetivos concretos. Una polaridad que se está viendo tensionada por diversos factores. Entre ellos, el incremento del papel de los estados y de las identidades nacionales, que pueden empujar hacia la relocalización o refuerzo de sectores estratégicos nacionales. Por otro, las normas europeas de la competencia y la transversalidad de la globalización económica que han prevalecido hasta ahora y que pueden limitar esas iniciativas.

Esta crisis puede provocar que algunos sectores específicos se modifiquen en algún sentido, como podrían ser las tecnológicas, al hilo de la digitalización y la seguridad, o el cambio en modelos de

empleo con el aumento del teletrabajo o algunos aspectos relacionados con la movilidad. Incluso cabría la posibilidad de que el ámbito de la salud pudiera desarrollar nuevas alternativas productivas, limitando la dependencia excesiva del exterior. La exposición excesiva de inversiones de fuera de nuestro marco en diferentes sectores estratégicos será otro de los aspectos que se encuentre en la agenda de discusión.

### 3.4.2. Afianzar el cambio climático en la agenda política postCOVID-19

Algunas iniciativas relacionadas con la digitalización, la reindustrialización y la transición ecológica ya estaban en marcha en la UE y forman parte de la agenda de la nueva Comisión. La crisis de la COVID-19 ha supuesto un nuevo parón para apuntalar cambios que la UE tampoco estaba acometiendo con la celeridad necesaria. Una vez superada la crisis sanitaria, el reimpulso en la agenda europea debería incluir como objetivo fundamental la lucha contra el cambio climático. El papel de los países centrales será clave en este relanzamiento. Es una incógnita en qué medida la agenda climática global acabará influyendo a la baja las iniciativas europeas o estas conseguirán trasladarse con fuerza al ámbito global.

En el caso de España, sobre todo en el ámbito del sector energético, existe una creciente necesidad de tomar medidas estructurales respecto al cambio climático desde parte de la clase política y en los sectores empresariales que quieren mantener su peso e influencia en el desarrollo de la agenda. Específicamente, en relación a las necesidades de la población, y de sus capas más vulnerables, se van entretejiendo un conjunto de medidas que, aun siendo de carácter asistencial, pueden ir en la dirección de fortalecer la accesibilidad a la energía de una forma más garantizada<sup>(4)</sup>.

## 3.5. ...en un contexto de profundo cambio de valores...

### 3.5.1. Fortalecer las experiencias de solidaridad frente a las reacciones particularistas

Vivimos una situación de excepcionalidad en el ejercicio de nuestra libertad, fruto de una epidemia, que de forma democrática y solidaria hemos decidido afrontar desde el principio de precaución, por el que estamos dispuestos a renunciar, o poner entre paréntesis, parte de nuestros derechos y libertades.

El incremento en nuestras sociedades de los factores relacionados con la seguridad viene de lejos, habiendo alcanzado su punto de inflexión en el siglo XXI a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Esta crisis no ha hecho sino evidenciar algún aspecto más en la tendencia en esta dirección, como por ejemplo la toma de conciencia generalizada sobre los límites de la tecnología y los avances científicos respecto a la protección. O, por ejemplo, cómo una epidemia

---

(4) Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la COVID-19.

está siendo afrontada por los diferentes modelos sociopolíticos y culturales a nivel planetario y los aprendizajes que derivarán de ello en todos los ámbitos.

En nuestro caso la proporcionalidad de las medidas de restricción está siendo aceptada por la inmensa mayoría de la población. Una de las claves será saber interpretar la relación entre las renuncias o contestaciones y los valores que las subyacen, si son estos de carácter más individual o comunitario. Porque es en esa distinción donde encontraremos parte del magma que pudiera estar aconteciendo.

¿Se consolidarán las muestras de solidaridad que se están manifestando en este periodo o volveremos a la tendencia precrisis de una solidaridad más débil y declarada que fuerte y vivida? ¿Adquirirán los valores comunitarios un mayor peso frente a los valores más individuales? Es pronto para dar una respuesta a estos interrogantes. Podría haberse producido un aumento de la conciencia en el conjunto de la sociedad de la interdependencia entre los individuos, tanto desde un punto de vista funcional de eficiencia ante las contingencias, como de la importancia de los vínculos ante la soledad y el aislamiento. Sin embargo, esta creencia se enfrentaría a grandes condicionamientos. Por un lado, el factor tiempo, ya que cuanto más se aleje la contingencia actual de la oportunidad de implementar políticas o cambios en nuestros modos de vida que tengan como referencia lo que nos está sucediendo no se asentarán suficientemente los valores más comunitarios. Por otro, las experiencias de solidaridad, aun poniendo en valor el estar al servicio de los demás, no está claro su relación con la emergencia social y por tanto su carácter más coyuntural o con lo que sería un elemento más estructural en nuestras formas de solidaridad. En este sentido el peso de décadas de impulso de valores más ligados a la individualidad pondría freno claramente a esta creencia. Y no podemos olvidar que la correlación entre valores comunitarios e identitarios podría derivarlos hacia objetivos de solidaridad particularista.

### 3.5.2. Proteger las instituciones del bienestar en un contexto creciente de debilidad

Pero de forma especial tendremos que poner la mirada en cómo resolvemos o damos respuesta a nuestras necesidades sociales. Observar el impacto en las instituciones que facilitan nuestra participación social es clave. La ciudadanía en España es, en el contexto comparado de la UE, una de las que más confía en que sea el Estado (de bienestar) el que resuelva sus necesidades comunes. En este momento, fruto de la crisis de la COVID-19, se está produciendo una inversión social creciente desde el Estado que deberá ser combinada con las reticencias al incremento de impuestos o la imposibilidad de asumir más cargas fiscales ya comentadas. El apoyo en la familia y en los entornos cercanos continuará siendo la opción más probable de incrementarse como mecanismo de protección, como tradicionalmente ha venido siendo en nuestra sociedad, aunque cada vez se observan mayores debilidades, como se ha descrito ampliamente en el capítulo 2 del VIII Informe FOESSA. La opción vía mercado, que tenderá a incrementarse, es la que más tiende a segmentar la accesibilidad a los mecanismos de protección y seguirá constituyéndose en causa de desigualdad. El impacto de esta crisis en los valores de la solidaridad colectiva será uno de los medidores sobre la mutación interna en la combinación de estos tres mecanismos de acceso a la protección social, donde la desigualdad y la falta de ingresos está precarizando la intensidad tanto de las respuestas del Estado de bienestar como de la familia, como de acceso a servicios del mercado a amplios segmentos de las capas populares de la sociedad.

### 3.5.3. Construir puentes en un contexto de fuerte enfrentamiento político-social

En los primeros días de la crisis de la COVID-19 el protagonismo era para los mensajes optimistas y de unión, las ventanas y terrazas de nuestras casas se llenaban de arcoíris pintados acompañados con frases como «Todo saldrá bien» o «Este virus lo venceremos unidos». Pero conforme ha pasado el tiempo la sociedad ha ido fracturándose y la clase política se muestra incapaz de llegar a acuerdos y consensos entre bloques, más allá de medidos pactos puntuales, que es lo que demandaría una situación tan extraordinaria como esta. Los mandatarios y portavoces políticos están mostrando una irresponsable versión de «doctor Jekyll y mister Hyde». Independientemente del bloque al que pertenezcan, ya sea en el gobierno central o en los autonómicos, desde el poder se solicita con vehemencia apoyo y consenso mientras que, desde la oposición, siendo los mismos que ocupan unos y otros sillones, se apuesta por la crispación y la crítica destructiva. Es cierto que también se están dando experiencias de un consenso político responsable en los ámbitos más locales, pero el imaginario que se está construyendo se enmarca más en las disputas en el ámbito de la política nacional y de las querellas con y entre los gobiernos autonómicos.

Esa crispación del ámbito político se está trasladando a las calles y redes sociales y cada vez son más las evidencias del riesgo que corremos de salir de esta crisis con una polarización social que no ayude a enfrentar el futuro. Por eso es más necesario que nunca construir puentes, acciones e ideas que rompan los bloques inmovilistas y que acerquen a las personas. Se requiere de liderazgos políticos y sociales que generen consenso y que no sean manipulados e ideologizados por ningún bloque que trate de sacar rédito electoral en su rechazo o adhesión. Unos liderazgos capaces de generar reflexiones profundas acerca de las carencias y fortalezas de nuestro modelo y que superen la lógica de bloques ideológicos prefijados que suponen la aprobación o negación automática de ideas dependiendo del color de quien las proponga.

### 3.5.4. Apostar por la creación de un espacio de responsabilidades compartidas a pesar de su debilidad

En este contexto, ¿existe la posibilidad de un espacio público común de responsabilidades compartidas entre la Administración, las Empresas, el Tercer Sector de Acción Social y la Comunidad? Este era uno de los retos que se planteaban en el capítulo 6 del VIII Informe FOESSA ante la debilidad creciente de los formatos tradicionales de inclusión social. La probabilidad de avanzar en esta línea es todavía baja.

Existen diversas razones para ello. Una principal se relaciona con la falta de confianza entre los diferentes actores y la búsqueda de sus intereses particulares. El diálogo es una herramienta que está siendo poco utilizada en un clima creciente de crispación política. Las iniciativas que se enfocan en la dirección de un espacio común compartido son escasas y muestran gran debilidad. De hecho, se encuentran en exceso ligadas a las coyunturas de crisis y poco enraizadas institucionalmente. Parece necesario un sustrato cultural, que ponga en valor la responsabilidad compartida y el propio concepto de bien común, que todavía no ha frugado en la sociedad española. Sin embargo, el que avance este espacio es imprescindible para construir una nueva cultura de la solidaridad.



## 3.6. ...donde el Tercer Sector de Acción Social tiene diferentes retos por delante...

El Tercer Sector de Acción Social (TSAS) está demostrando, como en anteriores crisis, su papel en complementar la acción protectora de las diferentes administraciones, sobre todo hacia aquellas personas y necesidades peor protegidas por los mecanismos generales del Estado y del Mercado. Este contexto ahonda en un conjunto de retos, muchos de ellos ya conocidos, pero que van cobrando nuevos sentidos y relevancia a medida que evoluciona nuestro entorno.

### 3.6.1. Potenciar la función de portavocía

Un primer bloque de retos tendría que ver con las funciones del propio sector. Más allá de la tradicional provisión de servicios ha crecido exponencialmente la importancia de la función de portavocía específicamente en su tarea de incidencia política vinculada sobre todo a la defensa de los derechos de las personas más vulnerables. La capacidad de influencia en términos de sensibilización, comunicación, conocimiento primario de la realidad, reformas normativas, etc., constituye cada vez más un campo de trabajo que correlaciona con la presencia pública y el desarrollo de la propia organización. Combinar ambas funciones es uno de los grandes retos al que el TSAS se enfrenta, respondiendo además a los crecientes requerimientos de los financiadores. En este sentido, cada vez adquiere mayor importancia la vinculación de la financiación a la evaluación del impacto de la acción, lo que está obligando a la reconfiguración de las metodologías de trabajo.

Existen, por otro lado, un conjunto de aspectos que podríamos enmarcar en las dinámicas relacionales de las organizaciones. Tienen que ver por un lado con la participación, tanto de las personas destinatarias de la acción, como hacia los entornos donde se ubican, favoreciendo la construcción de estructuras comunitarias locales. Por otro, la tradicional atomización del sector, que le impide adquirir un mayor peso en sus entornos, se está viendo compensada con el lento proceso de construcción de alianzas. Trabajar más en red, buscando sinergias y objetivos comunes entre organizaciones está demostrando la capacidad del TSAS para articularse y ser un agente con mayor presencia social. Esta dinámica que viene desarrollándose desde hace algunos años continúa siendo uno de los grandes retos del sector.

### 3.6.2. Hacer frente a las nuevas consecuencias de los riesgos sociales

Vinculados a los cambios que se están produciendo, o en algunos casos a la profundización, se encontraría otro bloque de retos que se relacionan con las consecuencias de los riesgos sociales que estamos viviendo. De forma general se encontraría la capacidad del sector para dar respuesta a la cobertura de necesidades básicas ante las contingencias sociales, bien de emergencia, bien estructurales. Por ejemplo, el impulso a que se den respuestas en el acceso y mantenimiento de la vivienda en sus diferentes modalidades. La reciente aprobación del ingreso mínimo vital no va a resolver el acceso a la vivienda de los hogares debido a sus elevados costes, por lo que esta necesidad deberá seguir siendo afrontada en el trabajo del sector. O todos aquellos aspectos relacionados con la precariedad laboral y la accesibilidad al mercado de trabajo ante la incertidumbre en los procesos

de digitalización y robotización. La COVID-19 ha visibilizado la importancia del sector de los cuidados en todo su amplio espectro; la economía de los cuidados tendrá un fuerte impacto en el futuro. Esta pandemia ha evidenciado problemas que el TSAS viene enfrentando y reclamando desde lejos, pero ofreciendo nuevas aristas, por ejemplo la salud mental en su versión confinamiento, el fracaso escolar y la accesibilidad a los recursos con el estallido de la brecha digital, las dificultades del sinhogarismo porque no se tiene dónde confinarse, la soledad y el aislamiento cuando nuestra dinámica demográfica y nuestro modelo social nos empuja a la misma y necesitas apoyos para la vida cotidiana, la falta de una inversión suficiente en el ámbito de la dependencia, la falta de apoyo a la cooperación al desarrollo fruto del incremento de los particularismos, y un largo etcétera.

### 3.7. ...donde los mecanismos de participación social se encuentran en una situación de cambio...

La capacidad de los mecanismos de inclusión social está en constante cambio debido a la evolución de nuestro modelo de desarrollo social, como explicamos ampliamente en el capítulo 6 del VIII Informe FOESSA. Recordemos que esos tres principales mecanismos, el mercado de trabajo, los mecanismos colectivos del bienestar (los derechos sociales), y la esfera personal y familiar, se enfrentan a cambios que nos deben hacer poner la mirada en diferentes aspectos que permitan reforzarlos. Enumeramos a continuación algunos de los retos que tenemos por delante en cada uno de los tres ámbitos.

#### 3.7.1. Enfrentar los cambios en el modelo de inclusión en el mercado de trabajo

El principal reto que tenemos por delante se relaciona con la reducción de las condiciones de precariedad del mercado laboral. La temporalidad, la parcialidad no deseada, los bajos salarios son aspectos que impiden la incorporación al mercado de trabajo en condiciones que permitan la construcción de un proyecto vital. Gran parte de los esfuerzos de las políticas de activación se enfrentan a las debilidades de un mercado de trabajo que es contradictorio con esas políticas. No parece razonable solo plantear políticas de activación que no encuentran un reflejo en puestos de trabajo dignos. Mientras la precariedad continúe segmentando nuestro mercado de trabajo, su capacidad de participación social será cada vez menor, echando gran parte de la responsabilidad de la inclusión a los otros mecanismos de una forma cada vez más descompensada.

Un ejemplo de ello sería otro de los grandes retos en este ámbito de la inclusión por el empleo. En la medida que el mercado de trabajo se ha mostrado muy débil como mecanismo de inclusión ha sido necesario potenciar medidas de garantía de rentas para la supervivencia de las personas. Una de las discusiones que tenemos por delante es cómo debe ser su articulación. En qué medida la supervivencia debe estar garantizada como un derecho, y cómo, simultáneamente, favorecemos el derecho a la inclusión articulando el uno al otro, pero sin establecer condicionamientos. Parte de la existencia del recién aprobado ingreso mínimo vital se relaciona con la precariedad del empleo. El mercado de trabajo está transfiriendo a los derechos sociales algunas de sus debilidades, obligando a la colectividad a paliar esos déficits.

IMAGEN 2.



Un tercer aspecto relevante tendría que ver con el diálogo social. En un tiempo de incremento de la desafección política de la ciudadanía y de crispación de la clase política, los agentes sociales están demostrando mayor capacidad de diálogo en un momento imprescindible para ello. Potenciar el diálogo es una de las mejores herramientas para poder seguir avanzando y evitar la polarización social a la que nos enfrentamos, y que tiene un reflejo directo en la posibilidad de implementar políticas que favorezcan el marco de desarrollo de un mejor modelo productivo.

TABLA 3.1 Algunos retos del empleo como mecanismo de inclusión

Reducir las condiciones de precariedad en la contratación laboral, reduciendo así la segmentación del mercado de trabajo.
Articular el sistema de garantía de ingresos con el empleo.
Potenciar la negociación colectiva y el papel de los agentes sociales.
Potenciar la economía verde basada en la producción descentralizada de bienes y servicios básicos.
Potenciar los mecanismos de protección a las personas trabajadoras en la economía sumergida (especialmente las condiciones laborales de las personas trabajadoras del sector de los cuidados).
Favorecer el acceso de las personas extranjeras a los sectores económicos esenciales.
Mejorar las conexiones entre el sistema educativo y el empresarial.
Potenciar la incorporación de los sectores empresariales a la economía solidaria.
Regular las condiciones del teletrabajo.
Sensibilizar sobre el valor del emprendimiento en el ámbito del trabajo.
Favorecer las medidas específicas dirigidas al incremento de la actividad económica.

### 3.7.2. Actualizar la inclusión por la vía de los derechos a los nuevos riesgos sociales

Uno de los aspectos que tratamos anteriormente se relacionaba con la necesidad de acometer una reforma de un sistema fiscal que pusiera en el centro los grandes consensos de la protección de las necesidades humanas. Mejorar la inclusión social por la vía de las respuestas de las que nos dotamos colectivamente supondría grandes cambios en nuestro sistema de solidaridad fiscal y este es el gran reto. Hay que tener en cuenta que si tuviéramos que definir con dos palabras nuestro Estado de bienestar es que es un Estado «low cost»: bajos niveles de ingresos públicos y una preferencia relativa por el gasto social compensador.

Cualquier mejora en el medio y largo plazo pasaría entonces por dos grandes cuestiones. Por un lado, un replanteamiento de nuestros mecanismos fiscales. Por otro, avanzar en la discusión sobre los equilibrios y desequilibrios entre nuestras políticas predistributivas (antes que el mercado genere sus efectos) y redistributivas, es decir, cómo intervenir sobre el agente (diferentes a las políticas públicas) y el objeto de la distribución (las causas de la desigualdad) o sobre las consecuencias una vez efectuada la redistribución.

Además, aparecen otros retos como la necesidad de ir articulando el pilar de los cuidados a lo largo de la vida en un sentido amplio, donde se encuentran totalmente relacionados la dependencia, los cuidados infantiles, la situación del cuidado en el hogar, la profesionalización de las personas cuidadoras, la relación entre cuidados y género. En el fondo se trataría de responder a las siguientes cuatro preguntas: ¿cuál es el tipo de protección social que deben ofrecer los Estados? ¿Quién debe prestar los cuidados? ¿Dónde tienen que realizarse? ¿Cómo deben prestarse? O el reto de reorganizar nuestro actual sistema de garantía de ingresos, de forma que se simplifique su acceso, se eviten solapamientos, se cubran los “huecos” existentes y se eliminen sus ineficiencias en cobertura e intensidad protectora.

TABLA 3.2. Algunos retos en la vía de los derechos como mecanismo de inclusión

Reformar el sistema fiscal para que sea coherente con los objetivos de solidaridad fiscal y sostenibilidad de los pilares del Estado de bienestar.
Construir un nuevo pilar de cuidados en el sistema de bienestar en España.
Crear un sistema integrado de garantía de ingresos sostenible, nacional y como derecho subjetivo.
Garantizar el acceso a una vivienda a la población más vulnerable, bien por el incremento del parque público de vivienda social, bien por mecanismos que ayuden a la reducción del gasto en la misma por parte de los hogares.
Fortalecer el papel del Estado en el desarrollo de los derechos sociales (del Estado de bienestar).
Construir los servicios sociales como un pilar del Estado de bienestar social (reformulando su papel definiendo claramente su objeto).
Garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones.
Reducir la brecha de financiación respecto a la media de la UE en el conjunto de los pilares de nuestro sistema de bienestar social.
Mejorar la calidad de nuestro sistema sanitario.
Mejorar la prevención (atención primaria, salud pública) de nuestro sistema sanitario.
Mejorar la homogeneidad territorial de los diferentes parámetros educativos.
Reformar el sistema de dependencia.
Poner más el acento en la atención a la diversidad.

### 3.7.3. Mejorar la inclusión por la vía personal y comunitaria pasa por la repolitización

Repolitizar en el sentido que nos legó la Grecia clásica como el arte de vivir en comunidad, de ser ciudadanos responsables para con los otros. Los principales retos que se plantean desde este ámbito se reunirían alrededor de tres conceptos: participación, solidaridad y formación. La participación y formación forman parte del objetivo de empoderamiento personal y colectivo como mecanismo para la inclusión. Mantener alejadas a las personas vulnerables de los procesos de toma de decisiones no hace sino ampliar el sentido paternalista de la acción, la desresponsabilización y la falta de puesta en valor de las capacidades personales. El reto no es solo el de la participación en los proyectos, servicios y acciones en los que participan, sino en el propio diseño de las políticas públicas que los definen. Además, el concepto de formación a lo largo de la vida se constituye en una idea clave para no quedarse atrás y poder crecer en el empoderamiento personal y comunitario, más allá de la formación en aspectos concretos como la Brecha Digital.

Por otra parte, esta crisis de la COVID-19 nos ha ofrecido la oportunidad de demostrar que nuestra solidaridad no tiene que estar diluyéndose en un modelo de desarrollo en el que ha primado las soluciones de carácter individualista. Tenemos el reto por delante de conseguir que esta respuesta espontánea se institucionalice y haga rebrotar nuestras redes comunitarias, no con un sentido de emergencia, sino como un modo de vida.

TABLA 3.3. Algunos retos a la inclusión por la vía personal y comunitaria

Implementar la participación de las personas más vulnerables en los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas.
Potenciar las redes comunitarias de solidaridad.
Potenciar las competencias formativas que reduzcan la Brecha Digital.
Potenciar el concepto de formación (permanente) a lo largo de la vida.
Potenciar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones sociales.
Incrementar la capacidad de interlocución de las organizaciones sociales.
Favorecer específicamente la participación de la infancia y la adolescencia.

## 3.8. ...y donde la Unión Europea ha marcado las grandes líneas que seguir

Uno de los grandes riesgos al que nos enfrentamos, no solamente en España sino en Europa, tiene que ver con el deterioro de nuestros sistemas democráticos. El crecimiento de los sistemas iliberales<sup>(5)</sup>, donde crece la falta de respeto a las instituciones independientes y los derechos individuales, el aumento del autoritarismo y el incremento de los populismos, están suponiendo un enorme desafío para la UE. Hoy más que nunca es necesario que reconstruyamos una identidad ciudadana europea que potencie los valores democráticos y de defensa de los derechos humanos de la UE evitando las derivas autoritarias de algunos países, dirigentes y sectores de

(5) Un sistema de gobierno donde se están diluyendo la combinación de liberalismo y democracia, donde los gobernantes tienden al abuso del poder sin respeto a la ley, los derechos civiles y políticos de parte de la población y minan las bases del pluralismo político.

la población. Para ello necesitamos reforzar una equidad territorial que impida el desarrollo de desigualdades y particularismos como mecanismos de defensa de personas o territorios.

Fomentar la equidad entre los ciudadanos y sus territorios pasa por tomar decisiones en el ámbito económico que ayuden a definir un modelo económico europeo. Algunos de los retos tendrían que ver con los siguientes aspectos: eliminar los paraísos fiscales como ejemplo de economía especulativa e insolidaria; fomentar un pacto verde para transitar de modelo productivo; expandir el gasto público abandonando definitivamente las políticas austeritarias; crear un espacio fiscal europeo; fomentar un nuevo urbanismo más respetuoso con el clima y las personas o generar nuevas estrategias industriales de relocalización en sectores estratégicos.

Estos retos de carácter económico deben entroncarse con otra de las prioridades de la UE, como es el desarrollo del pilar europeo de derechos sociales. Una de las conclusiones del VIII Informe FOESSA nos trasladaba la necesidad de recuperar el consenso social que permitió crear y desarrollar los Estados de bienestar en Europa. En esta dirección las Instituciones Europeas se pronunciaron el 17 de noviembre de 2017, en la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento celebrada en Gotemburgo. En la misma, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea proclamaron conjuntamente el pilar europeo de derechos sociales. Esta proclamación refleja el apoyo unánime de todas las instituciones de la UE a los principios y derechos recogidos en el pilar.

«Cumplir los principios y los derechos definidos en el pilar europeo de derechos sociales es una responsabilidad conjunta de las instituciones de la Unión Europea, los estados miembros, los interlocutores sociales y otras partes interesadas. Las instituciones europeas contribuirán a establecer el marco y señalar el rumbo de la aplicación del pilar legislando cuando sea necesario, respetando totalmente las competencias de los estados miembros y teniendo en cuenta la diversidad de sus situaciones»<sup>(6)</sup>.

El nivel de desarrollo de los principios del pilar es muy diferente entre países. Más allá de la responsabilidad de los mismos, las Instituciones Europeas deberían potenciar algunos aspectos específicos como: avanzar en la homologación de la garantía de rentas, introduciendo una reflexión reforzada sobre la universalidad de las mismas; más allá de los marcadores sociales que establece el pilar, proponer los estándares mínimos de bienestar para cualquier ciudadano europeo; desarrollar legislativamente el pilar de los cuidados; promover una legislación europea común que proteja verdaderamente el derecho a la vivienda; potenciar un modelo de atención residencial diferente para los mayores; potenciar programas de solidaridad intergeneracional; armonizar la cooperación internacional europea; adherirse a la Carta Social Europea.

En relación a las condiciones de trabajo se debería, entre otras cosas, incrementar el apoyo para la integración en el mercado laboral de los colectivos más vulnerables; armonizar unas condiciones laborales dignas y los correspondientes sistemas de inspección; potenciar nuevos nichos de empleo en zonas en transición de economías vinculadas al calentamiento global; regular mejor el teletrabajo; estudiar la posibilidad de crear un subsidio de empleo europeo.

---

(6) [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_es](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_es).

TABLA 3.4. El pilar europeo de derechos sociales

Igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo	Condiciones de trabajo justas	Protección e inclusión social
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación, formación y aprendizaje permanente.</li> <li>• Igualdad de sexos.</li> <li>• Igualdad de oportunidades.</li> <li>• Apoyo activo para el empleo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleo seguro y adaptable.</li> <li>• Salarios justos.</li> <li>• Información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido.</li> <li>• Diálogo social y participación de los trabajadores.</li> <li>• Equilibrio entre vida profesional y vida privada.</li> <li>• Entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado y protección de datos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia y apoyo a los niños.</li> <li>• Protección social.</li> <li>• Prestaciones por desempleo.</li> <li>• Renta mínima.</li> <li>• Pensiones y prestaciones de vejez.</li> <li>• Sanidad.</li> <li>• Inclusión de las personas con discapacidad.</li> <li>• Cuidados de larga duración.</li> <li>• Vivienda y asistencia para las personas sin hogar.</li> <li>• Acceso a los servicios esenciales.</li> </ul>

Específicamente, y poniendo la mirada en el ámbito migratorio y más allá del pilar de derechos sociales, la UE debería tener en cuenta los siguientes retos en esta materia:

- Generar cauces legales, seguros y estables de migración y protección internacional.
- Desarrollar un sistema de protección internacional común a toda la UE.
- Garantizar los Derechos Humanos en frontera.
- Apoyar que los países miembros implementen planes de integración y convivencia intercultural.
- Prevenir la irregularidad administrativa y generar procedimientos individuales de regularización.
- Desarrollar propuestas alternativas a la detención de personas en Centros de Internamiento de Extranjeros.

Muchos de los aspectos que hemos enunciado hasta aquí están entrelazados con el resto de países del planeta y con los sistemas asimétricos de gobernanza global de los que nos hemos dotado. Salvo que la UE refuerce su unidad será difícil que mantenga su peso en el ámbito internacional en un contexto creciente de multipolaridad y de cambio de liderazgos. El modelo social europeo es una riqueza que forma parte de nuestro patrimonio y debemos ponerla en valor no solo internamente, sino en relación a otros modelos de desarrollo social, económico y cultural.

# Agradecimientos

Los informes globales de la Fundación FOESSA se caracterizan por la amplia participación de personas y equipos de investigación. En este informe de coyuntura se ha optado por un proceso de consulta a un amplio conjunto de personas expertas de distintos ámbitos (universidad, sociedad civil y mundo empresarial) a quienes agradecemos sus reflexiones y aportaciones.

El texto final que aquí se presenta es autoría del Equipo Técnico de FOESSA y no representa necesariamente la opinión del grupo de personas consultadas. Es el resultado final de un intenso proceso de trabajo. Queremos agradecerlo de forma especial a las personas que generosamente se han brindado a compartir sus conocimientos y experiencias.

Esther Alonso Portela  
*Psicóloga*

Demetrio Casado Pérez  
*Doctor en Farmacia y Diplomado en Sanidad*

Ana Arriba González de Durana  
*Profesora de Sociología, Universidad de Alcalá*

Koldo Casla  
*Profesor de Derecho, Universidad de Essex*

Maite Arrondo Segovia  
*Consultora Innovación Políticas Vivienda*

Amador Casquero Fernández  
*Educador social*

Luis Ayala Cañón  
*Profesor de Economía, UNED*

Begoña Cueto Iglesias  
*Profesora Universidad de Oviedo*

Sergio Barciela Fernández  
*Experto en migraciones*

Paola Damonti  
*Investigadora*

Agustín Blanco Martín  
*Profesor Universidad Comillas*

María Ángeles Davia Rodríguez  
*Profesora Dpto. Economía española e internacional, Universidad de Castilla - La Mancha*

Josep Buades Fuster  
*Director de la Asociación Claver-SJM*

Adela Díaz Bernárdez  
*Directora Oficina Derechos Humanos, Ministerio Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación*

Fernanda Caro Blanco  
*Profesora del Grado de Trabajo Social Universidad de las Islas Baleares*



Magdalena Díaz Gorfinkiel  
*Profesora e investigadora,  
Universidad Carlos III*

Daniel Fernández  
*Miembro de No Somos Delito*

Alberto Fernández Torres  
*Director General de la Fundación Endesa*

Carmen García Cuesta  
*Experta en infancia*

Olga García Luque  
*Profesora de Economía Aplicada, Universidad  
de Murcia*

M.<sup>a</sup> Carmen Gómez de Barreda Golmayo  
*Experta en Cooperación Internacional*

Pedro José Gómez Serrano  
*Profesor de Economía, Universidad  
Complutense de Madrid*

Manuel Hernández Pedeño  
*Profesor de Sociología, Universidad de Murcia*

Germán Jaraíz Arroyo  
*Director General del Proyecto Social y  
Residencia Universitaria Flora Tristán*

Luis Jimena Quesada  
*Catedrático de Derecho Constitucional,  
Universidad de Valencia*

Antonio Jurado Málaga  
*Profesor de Economía, Universidad de  
Extremadura*

José María Larrú Ramos  
*Profesor Economía en la Universidad  
San Pablo-CEU*

Emilio López Salas  
*Experto en voluntariado*

M.<sup>a</sup> Carmen López Sánchez  
*Voluntaria*

Vicente Marbán Gallego  
*Profesor Dpto. Economía, Universidad de Alcalá*

Raquel Martínez Buján  
*Decana Facultad Sociología, Universidad de  
A Coruña*

Carlos Martínez Camarero  
*Abogado laboralista y ambientalista*

Bartolomé Martínez García  
*Oficina del Defensor del Pueblo*

José Saturnino Martínez García  
*Profesor Dpto. de Sociología y Antropología,  
Universidad de La Laguna*

Lucía Martínez Virto  
*Directora del área de Acción Social e Igualdad,  
Universidad Pública de Navarra*

Maite Montagut Antolí  
*Socióloga, Profesora Honorífica Universidad de  
Barcelona*

Julia Montserrat Codorniú  
*Consultora Políticas Sociales*

Rosalía Mota López  
*Profesora Sociología y Trabajo Social,  
Universidad Comillas de Madrid*

Rafael Muñoz de Bustillo Llorente  
*Catedrático de Economía Aplicada,  
Universidad de Salamanca*

José Alberto Navarro Manich  
*Abogado*

José Antonio Noguera  
*Profesor de Sociología, Universidad Autónoma  
de Barcelona*

Sonia Olea Ferreras  
*Jurista experta en Derechos Humanos*

Eduardo Ortega  
*Licenciado en Trabajo Social*

**Jaime Palacio Forcat**  
*Secretario Técnico de REDES*

**M.ª Paz Pardillos Cañavate**  
*Pedagoga*

**Jesús Pérez Mayo**  
*Profesor de Economía Aplicada, Universidad de Extremadura*

**Beatriz Riesco Hurtado**  
*Educadora Social*

**Gregorio Rodríguez Cabrero**  
*Catedrático de Sociología, Universidad de Alcalá*

**Esteban Sánchez Moreno**  
*Profesor Sociología Universidad Complutense de Madrid*

**Ma del Mar Santiago Vecino**  
*Trabajadora Social*

**María Santos Sastre**  
*Psicóloga*

**Emma Sobremonte Mendicuti**  
*Profesora Dpto. Trabajo Social y Servicios Sociales, Universidad del País Vasco*

**Pilar Suarez-inclan Garcia De La Peña**  
*Directora Comunicación Institucional y RSE REALE SEGUROS*

**Carme Trilla**  
*Presidenta Fundació Hàbitat 3*

**Manuel Trujillo Carmona**  
*Técnico del IESA/CSIC*

**Teresa Villanueva**  
*Técnica Inclusión*