

2 0 2 1
ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS

SOCIEDAD
EXPULSADA Y
**DERECHO A
INGRESOS**



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

Índice

| | |
|--|----|
| Editorial | 4 |
| Introducción | 6 |
| Capítulo 1. El contexto socioeconómico en el que profundiza la Encuesta FOESSA 2021 | 8 |
| 1.1. El retraso en la reactivación de la economía | 8 |
| 1.2. El mercado de trabajo empieza a recuperarse | 10 |
| 1.3. El impacto de la crisis sobre los hogares vulnerables | 13 |
| Capítulo 2. Un gran deterioro de las condiciones de vida: la Fundación FOESSA mide el impacto de la crisis de la COVID-19 en la cohesión social de España | 16 |
| Capítulo 3. Avance de resultados de la EINSFOESSA 2021 | 19 |
| 3.1. Balance general: la exclusión social se ensancha, especialmente en su manifestación más severa, generando más desigualdad | 19 |
| 3.2. Empeoramiento generalizado para el conjunto de la población | 24 |
| 3.2.1. Primera factura de la crisis: menos empleo y más pobreza | 25 |
| 3.2.2. Ante la crisis, la existencia de un sistema de protección amortigua el impacto y la ausencia de este lo amplifica | 27 |
| 3.2.3. La pandemia tensa las relaciones y las lleva al límite | 28 |
| 3.3. Los impactos de la pandemia y factores novedosos de exclusión social | 29 |
| 3.3.1. La diferencia no es solo contar o no con empleo, sino la calidad de este | 29 |
| 3.3.2. Con crisis o sin ella, el derecho a la vivienda no se cumple | 30 |
| 3.3.4. Cuando la crisis sanitaria y social se retroalimentan | 31 |
| 3.3.5. Los hogares viven con más tensión desde la pandemia | 32 |
| 3.3.6. La brecha digital, un nuevo elemento exclusógeno | 33 |
| 3.4. Los colectivos más afectados por el “virus” de la crisis social | 35 |
| 3.4.1. Familias con menores de edad a cargo: una carga si no hay apoyos | 35 |

| | |
|---|-----------|
| 3.4.2. Los trabajadores más mayores en la cuerda floja | 36 |
| 3.4.3. La educación protege... pero cada vez menos | 37 |
| 3.4.4. La población de origen inmigrante viaja en el último vagón | 39 |
| Capítulo 4. El futuro del Ingreso Mínimo Vital más allá del contexto de la crisis de la COVID-19 | 42 |
| 4.1. Contexto y objetivos del IMV: marco legal e institucional | 42 |
| 4.2. Evolución de la implementación del IMV y primer balance desde su aprobación según datos oficiales de la Seguridad Social | 44 |
| 4.3. Una cobertura insuficiente y con lagunas específicas entre perfiles, tipos de hogares y situaciones de exclusión social | 47 |
| 4.3.1. El Ingreso Mínimo Vital, ¿se conoce lo suficiente? | 47 |
| 4.3.2. Perfil de los hogares solicitantes | 49 |
| 4.3.3. Cobertura del Ingreso Mínimo Vital | 50 |
| 4.3.4. ¿Otros posibles beneficiarios? | 52 |
| 4.3.5. La renta mínima de inserción o equivalente autonómico | 54 |
| Conclusiones | 57 |
| Retos para mejorar nuestro modelo de desarrollo social | 61 |

Editorial

Manuel Bretón Romero
Presidente de la Fundación FOESSA

El 30 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaraba que el brote de COVID-19 constituía una emergencia de salud pública de preocupación internacional, a lo que siguió unas semanas después la declaración oficial de la pandemia, concretamente el 11 de marzo de 2020. Alcanzamos por tanto más de 20 meses de crisis sanitaria, durante los cuales hemos presenciado sufrimiento y preocupación, importantes pérdidas económicas y sociales, y, lo más grave de todo, la todavía constante pérdida de vidas humanas.

Mientras escribo estas palabras la tasa de incidencia del coronavirus mantiene su tendencia descendente y sale del nivel de riesgo alto, al situarse por debajo de los 70 casos por cada 100.000 habitantes. Esta tendencia decreciente, aunque está sujeta a potenciales empeoramientos, parece consolidarse como una nueva fase en la situación sanitaria, resultado de las múltiples medidas de contención y, fundamentalmente, del avance en el proceso de vacunación. Pero la realidad doméstica de nuestro país está muy lejos de la realidad de la mayoría de los países menos desarrollados, donde las medidas sanitarias no tienen ni la extensión ni la intensidad necesarias y son miles de millones de personas para las que la vacuna todavía sigue siendo un sueño, y cuyas vidas corren el riesgo doble de la pandemia y de las duras condiciones de vida cotidianas.

Durante todos los meses que llevamos sufriendo las consecuencias de este importante “tsunami” que ha pasado por encima de nuestra sociedad, tanto en el nivel de los expertos como en el de la opinión pública ha existido un interés notable por conocer y medir las consecuencias que esta ola gigante había comportado para las distintas esferas de nuestra sociedad. Pese a generar y publicarse ingentes cantidades de datos que buscaban medir y valorar la situación que estábamos viviendo, la información disponible hasta la fecha permite hacer balances parciales y muchas veces provisionales sobre lo que ha ocurrido en diferentes ámbitos de la sociedad durante este periodo tan convulso. Existen buenas aproximaciones a la evaluación del impacto en la economía, tanto en las empresas como en los trabajadores, o registros cada vez más rigurosos del impacto en la salud, tanto en el sistema sanitario como en las personas afectadas; sin embargo, los datos oficiales disponibles sobre condiciones de vida no recogen todavía el impacto de la pandemia, y apenas han podido aproximarse a imágenes centradas en las situaciones de privación material o de inexistencia de ingresos. Es por ello que desde la Fundación FOESSA hemos decidido replicar nuestra encuesta sobre integración y necesidades sociales (EINSFOESSA), y el informe que presentamos hoy es un avance de algunos de los resultados y conclusiones de una investigación más amplia que verá la luz en los próximos meses.

Desde el inicio de la crisis de 2007, la Fundación FOESSA ha optado por observar e investigar, a través de sus diferentes informes, la evolución de las condiciones de vida de la población, y la evolución

del eje de la integración-exclusión en nuestra sociedad. El compromiso investigador y de servicio al conjunto de la sociedad, y a las personas más vulnerables en especial, nos ha llevado a realizar un seguimiento de los elementos de carácter más estructural que generan y/o mantienen situaciones de desigualdad e injusticia. En este sentido, hemos diagnosticado y advertido sobre la fragmentación social y sobre su estrecha relación con el debilitamiento de los derechos sociales. De forma paralela, también hemos abordado cambios de carácter más coyuntural, acaecidos como resultado de periodos de crisis, de bonanza económica o de modificaciones sustanciales en el conjunto de políticas que ejerce su influencia sobre la cohesión social, la integración y las dimensiones de la exclusión social.

A los pocos días de que esta nueva crisis llegara a nuestras vidas, comenzamos a plantearnos algunas de las siguientes preguntas: ¿cómo está afectando esta crisis a los niveles de exclusión e integración en nuestro país? ¿La pandemia ha castigado por igual a todas las capas de la sociedad o son, una vez más, los hogares en posiciones menos ventajosas los más afectados? ¿Podemos identificar nuevos elementos que configuran la exclusión en este nuevo contexto? El análisis que prosigue trata de dar respuesta a estas y otras cuestiones y permite ver cómo esta crisis sanitaria, económica y social ha tenido efectos sobre el conjunto de la sociedad. Aunque una vez más nos toca advertir que el coste de esta crisis no se ha repartido por igual, que la mayor parte de la factura la están pagando las familias con menos recursos económicos, relacionales y con una situación previa más inestable, más insegura o, directamente, que ya sufrían situaciones de pobreza y exclusión social.

Esta crisis sanitaria ha dejado tras de sí una profunda huella. Más allá del esperable incremento de la exclusión y la pobreza, el resultado más grave se traduce en el ensanchamiento de la exclusión social, sobre todo entre aquellas personas y familias que acumulan más dificultades de integración. Este proceso supone un vertiginoso incremento de la exclusión social más severa en un periodo de poco más de un año y medio. Este considerable aumento del segmento más grave de la exclusión supone que dos millones de personas se han sumado a los cuatro millones que habitaban este espacio social antes de la llegada de la pandemia. Esta tendencia nos advierte de que, aunque durante las crisis se produce un rápido incremento de la exclusión, la posterior llegada de periodos de recuperación y crecimiento económico no suponen un rápido descenso de dichos niveles de exclusión. Por lo que en las últimas décadas se ha constado que la facilidad para caer en la exclusión cuando hay crisis se transforma en dificultad para salir de ella incluso en los periodos de bonanza. Una realidad que nos recuerda la necesidad de repensar el modelo social y relacional, el modelo económico y de redistribución, así como los valores sobre los que asentar nuestra convivencia, de forma que podamos evitar la cronificación de las situaciones de pobreza y exclusión social.

La capacidad para frenar la expulsión de importantes segmentos de población hacia posiciones de mayor desventaja o exclusión y la capacidad para mejorar las condiciones de vida y conseguir procesos de retorno a la inclusión social depende de la capacidad que tengamos para actuar cada uno de nosotros como familiares, vecinos y miembros de una comunidad solidaria, y fundamentalmente de cómo rediseñemos y ajustemos el sistema de protección social, de forma que garanticemos los derechos para una vida digna. Entre todos los derechos vulnerados, cabe destacar la necesidad de que el derecho a los ingresos acabe desarrollándose de forma eficaz para todas las familias que lo necesitan ahora y en el futuro.

Confiamos en que la aportación de la Fundación FOESSA pueda servir a un doble propósito. De un lado, a tomar conciencia de que como sociedad nos estamos jugando el bienestar y el futuro de muchas familias, pero también que nuestra altura moral se refleja en nuestra solidaridad hacia los miembros más débiles. Y de otro lado, a tomar conciencia de que la construcción de un mundo más justo es posible y necesaria, y que podemos “contagiarnos” positivamente, contagiarnos de esperanza e ilusión para afrontar juntos todo el trabajo que tenemos por delante.

Introducción

Cuando aún no había transcurrido el primer quinquenio tras la salida de la Gran Recesión, y todavía vivíamos un lento proceso de recuperación, llegó la pandemia de la COVID-19, provocando una crisis sanitaria de un alcance inédito en la historia mundial reciente.

La COVID-19 ha sido como un tsunami que ha pasado por encima de toda la sociedad, dejando se-cuelas de una forma u otra. Tras su paso, ¿en qué ha quedado esa estructura social? ¿Qué cambios se han dado con la pandemia y cómo están pudiendo salir de esta situación cada uno de los segmen-tos de nuestra sociedad?

Hasta ese momento, desde la Fundación FOESSA observamos con mirada atenta cómo la recupe-ración previa se estaba haciendo a varias velocidades, culminando tras más de diez años en un pro-ceso de fragmentación de la cohesión social de España. Por un lado, la gran mayoría de nuestro país que conformaba la Sociedad de las Oportunidades seguía transitando por una senda de seguridad y certezas. La Sociedad Insegura, en cambio, empezaba a sentir cómo se debilitaban sus lazos con la Sociedad de las Oportunidades y a la vez aumentaba un sentimiento de incertidumbre e inseguri-dad ante la posibilidad de una nueva crisis que podría alejarles del centro. Por su parte, la Sociedad Estancada, y con todavía más fuerza la Sociedad Expulsada, trataban de sobrevivir apoyándose en soportes precarios y un sistema de protección social frágil y debilitado por profundas reformas y recortes sociales.

A lo largo de este último año y medio la pandemia ha causado estragos sanitarios, económicos y so-ciales en el conjunto de nuestra sociedad, cuyas consecuencias todavía no somos capaces de medir y valorar en toda su complejidad y profundidad. Para muchas personas y familias, 2020 ha sido el año de todos los riesgos y peligros: inseguridad sanitaria, pérdida de ingresos, aislamiento debido a los confinamientos y cuarentenas, distanciamiento físico y social, miedo y desconfianza hacia el otro, un desempleo creciente que acechaba en distintos sectores sociales, problemas de salud mental... Mientras que para algunas capas de la sociedad española las amenazas van remitiendo a medida que avanza la vacunación y la salida de la crisis sanitaria, para otras los efectos económicos y socia-les de dicha crisis todavía no se debilitan, sino que incluso siguen agravándose y quizá no han hecho más que comenzar.

Ya ha pasado suficiente tiempo y necesitamos de un primer diagnóstico sobre el carácter de la crisis en la que estamos inmersos, conocer sus principales consecuencias en la estructura social, así como medir la evolución de las condiciones de vida y los niveles de inclusión social. De forma complementaria, también nos parece esencial analizar las medidas de protección social existentes, concretamente las que conforman nuestro sistema de garantía de ingresos, y en particular evaluar

los primeros pasos de la implementación de una medida esperanzadora y necesaria, aunque todavía infradesarrollada, como es el Ingreso Mínimo Vital. El acceso y la garantía al derecho a unos ingresos se antoja imprescindible como soporte básico de la protección social en un estado de bienestar para el mantenimiento de un nivel de vida digno del conjunto de sus ciudadanos y que debe ser un elemento clave en las reflexiones sobre la reconstrucción y la cohesión social.

Capítulo 1

El contexto socioeconómico en el que profundiza la Encuesta FOESSA 2021

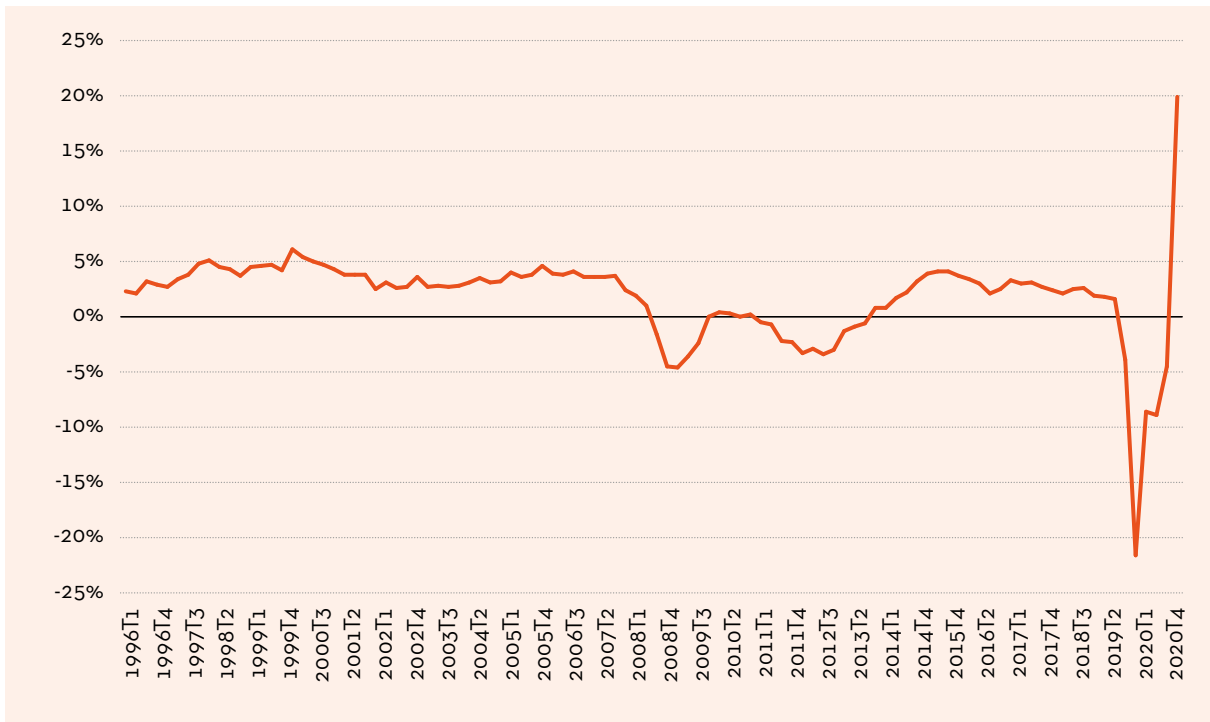
1.1. El retraso en la reactivación de la economía

El estallido de la pandemia supuso un *shock* sin precedentes sobre la economía española. La caída en el PIB en el segundo trimestre de 2020 fue el retroceso más brusco de la actividad económica en la serie histórica de esta variable. La magnitud del deterioro de la producción no tiene parangón en los años más extremos de ralentización de la actividad durante la que fue llamada la Gran Recesión.

En los primeros meses de desarrollo de la pandemia y de las restricciones que se establecieron para intentar detenerla, desde distintas instituciones y servicios de estudios se insistió en la posibilidad de una rápida recuperación de la economía a medida que fuera controlándose la enfermedad. Más de año y medio después del comienzo de la pandemia, aunque parece haberse recobrado el ritmo de crecimiento económico, la realidad no se ha ajustado a lo que algunas predicciones anticiparon y la evolución de la economía hasta mayo de 2021 muestra el retraso en la recuperación de los niveles de actividad previos a la pandemia. Hasta el segundo trimestre de 2021, fueron cinco los trimestres con tasas de crecimiento negativas respecto al mismo trimestre del año anterior.

Las restricciones impuestas para evitar la propagación del virus y el colapso de los centros sanitarios ante las distintas olas del virus han tenido importantes consecuencias sobre algunos sectores importantes en la economía española, como la construcción, que enlazó tres trimestres de crecimiento negativo desde el último de 2020. Mejores perspectivas empiezan a presentar el sector de comercio y hostelería, después del impacto negativo que tuvieron los límites impuestos a estas actividades, al ser el sector con mayor crecimiento durante 2021.

GRÁFICO 1. Tasas de variación interanual del PIB en España



Nota: Tasa de variación interanual con respecto al mismo trimestre del año anterior.
Fuente: Contabilidad Nacional Trimestral de España, INE.

Para avanzar en la recuperación resulta clave el crecimiento del gasto de los hogares. Después de registrar una variación negativa en el otoño y el invierno, fue el componente del PIB que más creció en el segundo trimestre de 2021 (un 4,4%). El nivel, sin embargo, es todavía inferior al que había al principio de la pandemia. Este aumento del consumo se debe, sobre todo, al uso del ahorro acumulado por los hogares, ya que su renta disponible disminuyó en los primeros meses del año. Al finalizar el primer trimestre de 2021, la renta disponible por hogar era 2.600 euros inferior a la que había al acabar 2019, último trimestre anterior a la pandemia.

Las perspectivas de un mayor crecimiento económico, una vez que parece haber pasado lo peor de la crisis sanitaria, son positivas. La mejora de la economía mundial se ha consolidado, después de la ralentización entre finales de 2020 y comienzos de 2021 por las nuevas olas de la pandemia y las consiguientes restricciones de la actividad. El crecimiento, en cualquier caso, estará sujeto al avance en el proceso de vacunación de la población en la mayoría de los países y a que no se repitan, o lo hagan de forma más moderada, nuevos episodios de aumento de la incidencia del virus. También será importante el mantenimiento de los estímulos proporcionados por los gobiernos y los bancos centrales.

En el caso de la economía española, la mayoría de los servicios de estudios y las principales instituciones internacionales predicen importantes tasas de crecimiento económico durante 2021 y 2022 (por encima del 6%), aunque uno de los pilares de ese crecimiento debería ser la recuperación del turismo, algo incierto debido a las limitaciones de movilidad impuestas por varios países. El levantamiento de buena parte de las restricciones al finalizar el estado de alarma y los avances logrados en la vacunación han relanzado la actividad en muchas zonas, siendo posible que el ahorro acumulado durante la crisis financie parte del aumento del consumo. El Fondo Monetario Internacional anticipó en julio de 2021 que durante el siguiente ejercicio España sería el país que más crecería dentro del grupo de las economías desarrolladas.

Un factor que debería impulsar la recuperación es, sin duda, la llegada de los fondos europeos del programa *Next Generation EU*, la mayor movilización de recursos en la historia de la Unión Europea. Desde el segundo trimestre de 2021 las distintas administraciones (ministerios, comunidades autónomas y algunos ayuntamientos) han empezado a convocar concursos públicos, subvenciones y ayudas para acceder a estos fondos. El Gobierno de España estima que el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* contribuirá en un 40% a la transición ecológica y en un 28% a la transformación digital. Pronostica que el conjunto del plan puede elevar el crecimiento potencial de la economía española por encima del 2% a largo plazo.

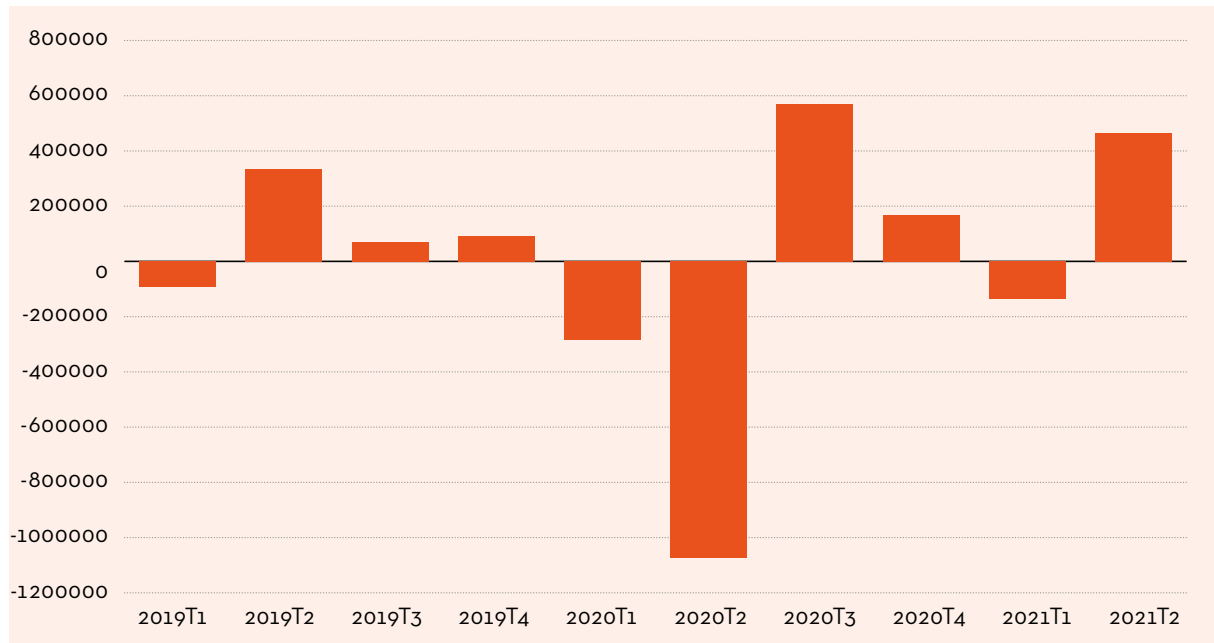
Las expectativas generadas son muy elevadas, pero para que ese impulso al crecimiento cobre forma es necesaria una utilización eficiente de los fondos y una gestión rápida y efectiva. Algunas entidades han criticado tanto la falta de transparencia en la asignación de estos recursos como la limitada inclusión de medidas educativas y sociales o, en general, la reducida inversión que van a suponer esos fondos en servicios públicos de calidad, después de que la pandemia haya mostrado su vital importancia.

Para poder aprovechar esta oportunidad única de rediseño de una economía sostenible e inclusiva resulta vital que esos fondos mejoren la productividad y la cohesión social, principales lastres del modelo de crecimiento económico de las últimas décadas. Dos obstáculos importantes para conseguir esos objetivos son la previsible concurrencia de las grandes empresas en las ayudas, dada la forma en que se ha diseñado el sistema, y la forma de financiación de los fondos, ya que el presupuesto tendrá que devolverse por los Estados en el futuro. Eso difícilmente evitará recortes en gastos en el medio y largo plazo, que pueden afectar tanto a la inversión pública como a los servicios de bienestar social, o ya, en el corto plazo, al sistema de pensiones, al entrar dentro de las condiciones de reforma impuestas por las instituciones comunitarias.

1.2. El mercado de trabajo empieza a recuperarse

Durante 2020, la caída de la actividad económica y las restricciones a la movilidad dieron lugar a un proceso de destrucción de empleo de intensidad desconocida. En el segundo trimestre de ese año, los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) registraron la mayor destrucción de empleo histórica en un trimestre (más de un millón de puestos de trabajo). En los meses posteriores, a medida que fueron levantándose las restricciones crecieron también los niveles de ocupación, aunque a un ritmo decreciente, que llegó a ser negativo en el primer trimestre de 2021. En esos primeros meses del año, el desarrollo de la tercera ola de la pandemia supuso una reducción de cerca de 140.000 empleos respecto al trimestre anterior.

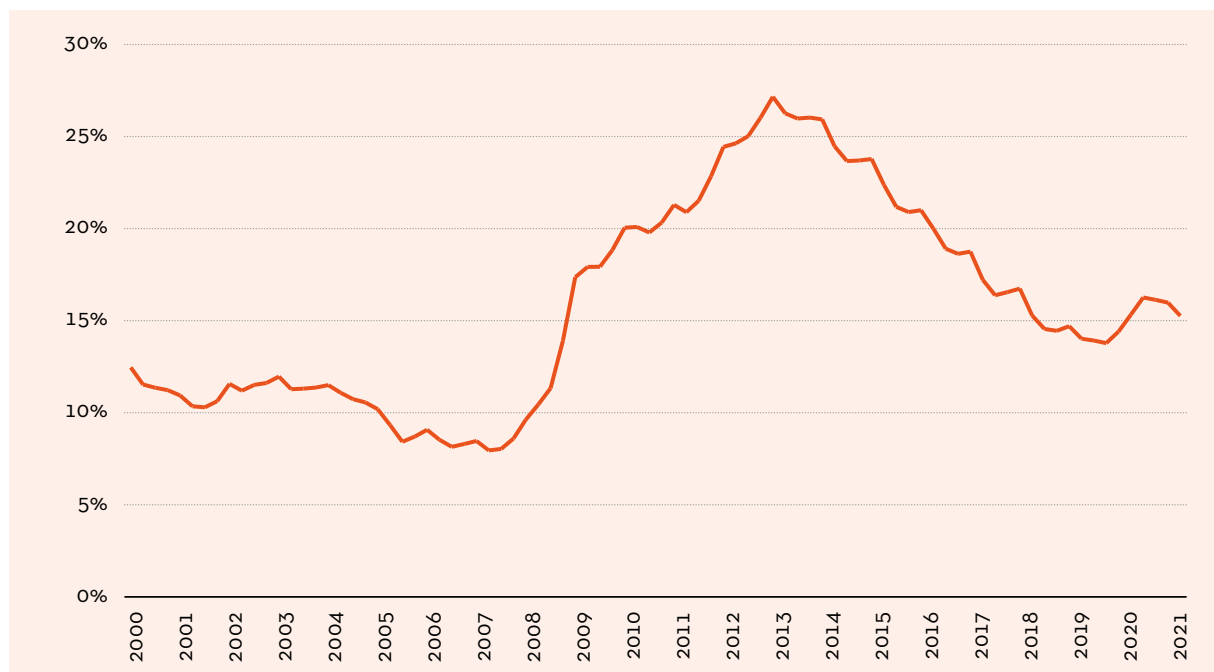
GRÁFICO 2. Variación del número de ocupados



Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

El final del estado de alarma a principios de mayo y la recuperación de las expectativas empresariales animó la contratación, recuperándose en un solo trimestre (el segundo de 2021) cerca de medio millón de puestos de trabajo. A pesar de la intensidad de la creación de empleo, todavía no se ha conseguido volver a los niveles anteriores a la pandemia, con cerca de 300.000 empleos perdidos, aunque se espera recuperar ese nivel durante la segunda mitad del año. La creación de empleo ha conllevado un notable aumento de la temporalidad, con uno de cada cuatro ocupados con un contrato de duración definida, sin que la pandemia haya modificado esa característica estructural negativa del mercado laboral.

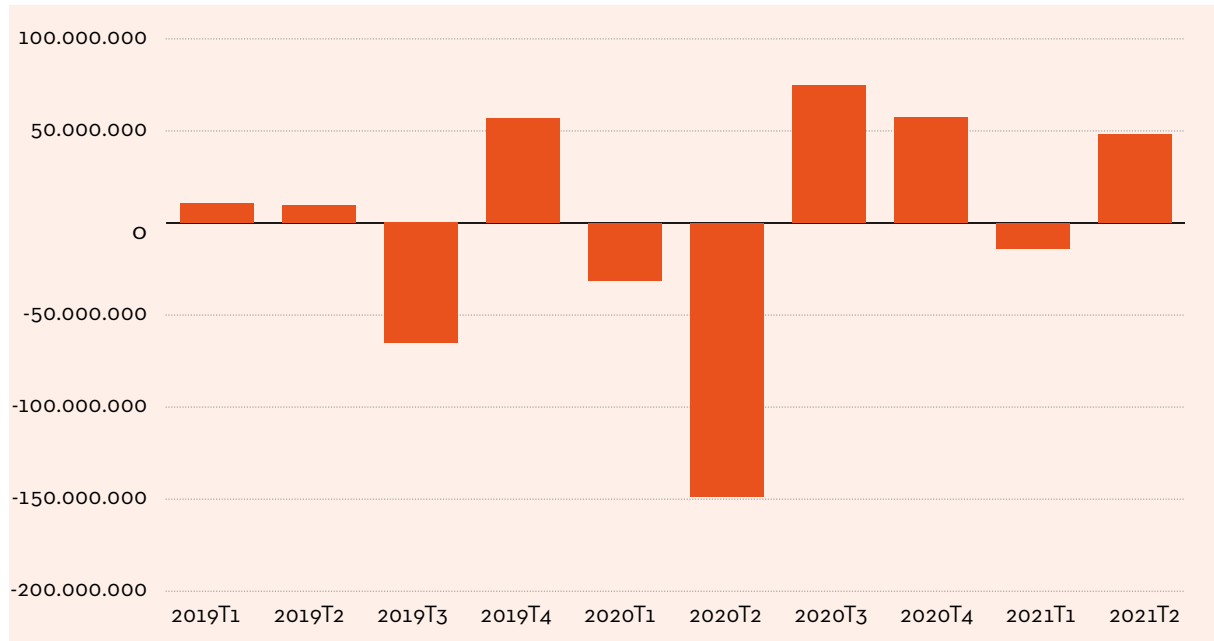
GRÁFICO 3. Evolución de la tasa de desempleo



Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

Esa evolución de la ocupación ha tenido su reflejo en la tendencia seguida por el desempleo. La tasa de paro saltó desde el 13,8% de finales de 2019 al 16,3% en el tercer trimestre de 2020. El descenso posterior ha sido gradual, con un 15,3% al cierre de la primera mitad de 2021. Las cifras quedan lejos de los niveles máximos alcanzados durante la crisis de 2008, pero han supuesto una clara ruptura en el proceso de recuperación de los niveles previos a la Gran Recesión y siguen a un nivel comparativamente muy alto dentro de la Unión Europea, donde la tasa se mantiene por debajo del 8% (UE-27).

GRÁFICO 4. Variación del número de horas trabajadas



Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

Para un adecuado seguimiento del impacto de la pandemia sobre el empleo es necesario tener en cuenta el efecto de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) sobre las cifras agregadas de ocupación. Este instrumento ha sido fundamental para evitar la destrucción de empleo y el sostenimiento de las rentas de los trabajadores en los sectores más afectados por la crisis. No ha evitado, si bien tampoco era ese su objetivo, uno de los problemas más importantes del mercado de trabajo, que ha sido la caída del número de horas trabajadas. Estas han seguido una evolución parecida a la de la ocupación, con una reducción dramática en la primera mitad de 2020, una importante recuperación en el verano de ese año y el detenimiento de ese proceso en los primeros meses de 2021. La evolución más reciente parece positiva, aunque el incremento de las horas trabajadas una vez terminado el estado de alarma ha sido menor que el de los trimestres que siguieron al confinamiento.

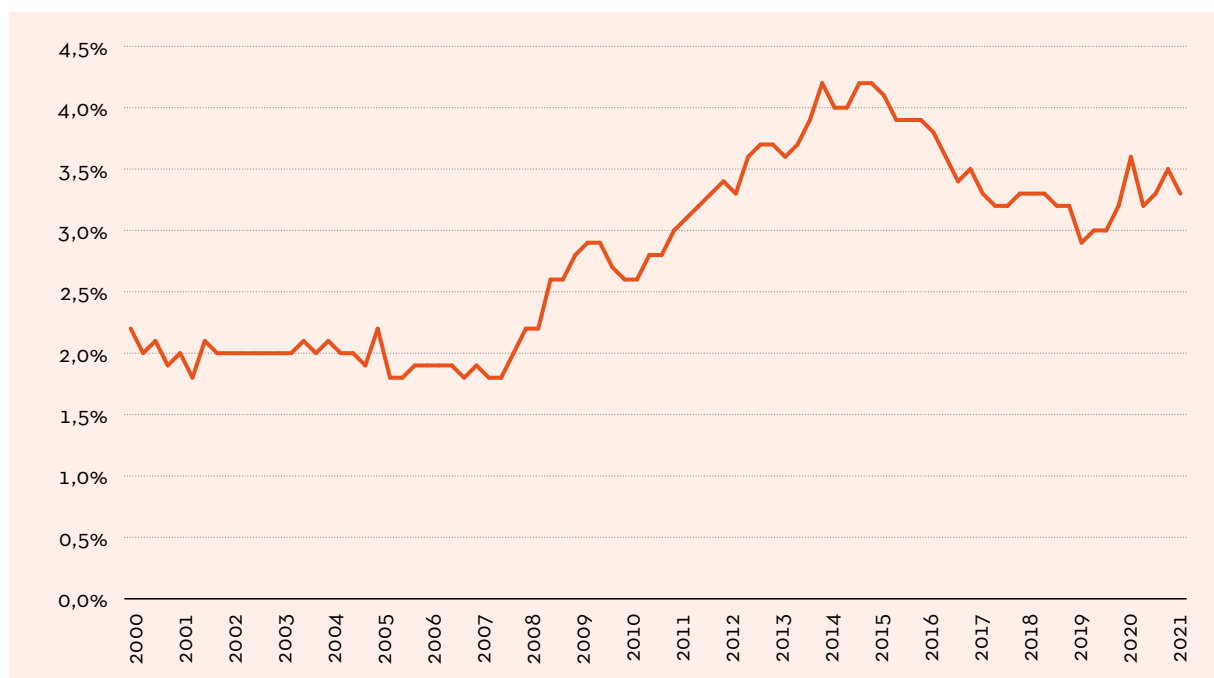
En el Ecuador de 2021 todavía había cerca de medio millón de trabajadores acogidos a los ERTE (casi uno de cada cuatro menor de 35 años y el 43% en el sector de hostelería). Es una cifra muy inferior a la que llegó a alcanzarse en la primavera de 2020, con cerca de tres millones de personas en esta situación, y también al pico máximo de 2021, con más de 900.000 personas acogidas a esta fórmula en enero. Un importante factor de incertidumbre es qué parte de ese volumen de trabajadores pasará a una situación de empleo similar a la que tenían antes de la pandemia o cuántos de estos expedientes terminarán transformándose en despidos. Los ERTE han sido, sin duda, un importante colchón frente a la pandemia, pero la falta de reformas en muchas empresas puede hacer inevitable esta última situación.

1.3. El impacto de la crisis sobre los hogares vulnerables

Los cambios descritos en el empleo y la actividad como resultado de la pandemia han afectado, sin duda, a los ingresos y las condiciones de vida de la población. La estadística pública no recoge, sin embargo, información actualizada sobre ese impacto. Un dato indirecto, preocupante por tratarse de la principal fuente de ingresos de los hogares en los estratos de renta más bajos, junto con las prestaciones sociales, es la caída de los salarios. Según la *Encuesta anual de coste laboral, 2020* supuso la ruptura de la tendencia al alza que se había mantenido durante los tres ejercicios anteriores. El coste total por trabajador fue un 2,1% menor que el año anterior, a pesar de haber salido del conjunto de asalariados aquellos con contratos más cortos y menores remuneraciones.

Un indicador que muestra la crudeza de la crisis es el porcentaje de hogares sin ingresos que ofrece la Encuesta de Población Activa. La EPA permite obtener trimestralmente el volumen de hogares que no perciben ingresos ni del mercado de trabajo (trabajo dependiente o autónomo) ni de pensiones o prestaciones de desempleo pagadas por la Seguridad Social ni de ninguna otra fuente regular de ingresos. Aunque una pequeña proporción de estos hogares puede contar con otras fuentes de renta (como ingresos del capital o la propiedad) que garanticen un nivel de vida adecuado, en la gran mayoría de los casos se trata de familias cuya situación económica es muy precaria. El porcentaje de hogares sin ingresos aumentó muy rápidamente en los dos primeros trimestres de la pandemia (parte del primero y el segundo de 2020). La recuperación de la actividad en el verano de ese año, por el contrario, propició una rápida caída del volumen de hogares en esta situación, aunque insuficiente para compensar el crecimiento previo.

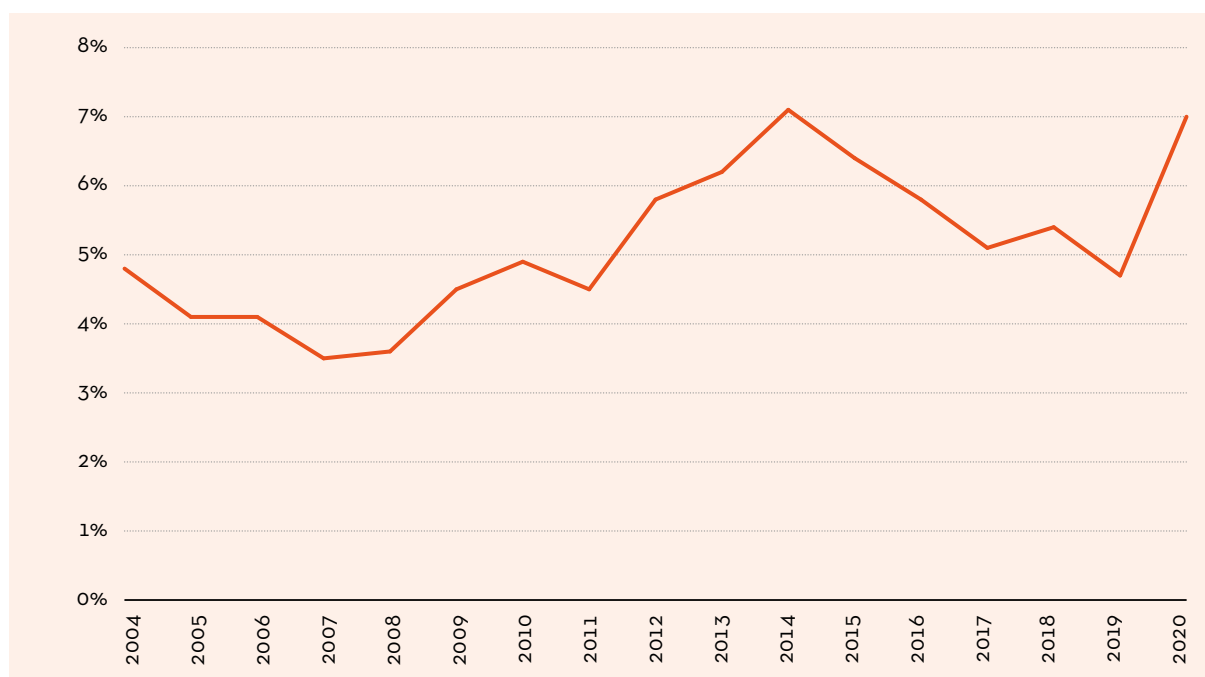
GRÁFICO 5. Hogares sin ingresos



Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

Las nuevas restricciones y la caída de ingresos de muchos hogares hicieron que entre finales de 2020 y comienzos de 2021 la incidencia del problema de la carencia de ingresos volviera a aumentar, por lo que un número importante de hogares se mantuvo en esta situación de extrema pobreza durante un período prolongado. La reactivación del empleo a partir del segundo trimestre de 2021 parece haber contribuido positivamente a la reducción de las cifras, aunque a mediados de ese año seguía habiendo 626.000 hogares en tal situación.

GRÁFICO 6. Privación material severa



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

Se dispone también de información sobre el impacto de la pandemia en las condiciones de vida de los hogares en 2020. La Encuesta de Condiciones de Vida correspondiente a ese año muestra un aumento importante de los indicadores directos del impacto de la crisis sobre los hogares. Destaca que la población con grandes problemas para llegar a fin de mes creció casi un 30% en 2020, siendo este aumento casi el doble en los retrasos en pagos relacionados con la vivienda.

Un dato revelador sobre el alcance de la pandemia es el impacto tan inmediato y drástico sobre las carencias materiales de los hogares. La privación material severa aumentó casi un 50% en tan solo un año, alcanzando un valor similar al registrado en los momentos más álgidos de la crisis anterior. La privación apunta en una dirección similar. El porcentaje de hogares que no pueden permitirse una dieta básica creció más de un 40%. Similar fue también el crecimiento de las dificultades para mantener una temperatura adecuada en la vivienda, justo en los meses en los que la población tuvo que pasar más tiempo en casa.

El aumento de la privación material llevó a que el indicador AROPE (riesgo de pobreza o exclusión social) frenara por primera vez su tendencia a la baja desde el final de la crisis anterior. A la espera de nuevos datos de renta, el panorama que ofrece la ECV de 2020 es preocupante⁽¹⁾. La pandemia ha tenido un efecto muy negativo sobre las condiciones de vida de los hogares y ha truncado el lento proceso de recuperación del bienestar social que siguió a la crisis de 2008, con el consiguiente riesgo de cronificación de las dificultades económicas y sociales de las familias tras dos crisis tan seguidas.

(1) Los datos de ingresos disponibles por los hogares en España, publicados a través de la Encuesta de Condiciones de Vida 2020, son referidos al año anterior a la realización del trabajo de campo, es decir corresponden a 2019, y por tanto no reflejan todavía la realidad del primer año de pandemia. Sin embargo, estos datos nos muestran que las situaciones de pobreza ya estaban en proceso de empeoramiento en el periodo previo a la crisis sanitaria.

TABLA 1. Indicadores de seguimiento de bienestar social

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Fuente |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|--|
| RENTA Y DESIGUALDAD | | | | | | | | | |
| Renta nacional disponible neta a precios de mercado por habitante en valor nominal | 17.996 | 18.367 | 19.348 | 20.068 | 20.934 | 21.631 | 22.128 | ... | Contabilidad Nacional |
| Renta nacional disponible neta a precios de mercado por habitante en valor real | 16.786 | 17.157 | 18.165 | 18.879 | 19.316 | 19.631 | 19.942 | ... | Contabilidad Nacional |
| Renta media por unidad de consumo en valor nominal | 15.635 | 15.405 | 15.408 | 15.842 | 16.390 | 16.937 | 17.287 | 18.116 | Encuesta de condiciones de vida |
| Índice de Gini | 0,337 | 0,347 | 0,346 | 0,345 | 0,341 | 0,332 | 0,330 | 0,321 | Encuesta de condiciones de vida |
| Percentil 80/Percentil 20 | 6,3 | 6,8 | 6,9 | 6,6 | 6,6 | 6,0 | 5,9 | 5,8 | Encuesta de condiciones de vida |
| EMPLEO | | | | | | | | | |
| Tasa de actividad | 60 | 59,6 | 59,5 | 59,2 | 58,8 | 58,7 | 58,6 | 57,4 | Encuesta de Población Activa |
| Tasa de paro | 26,01 | 24,4 | 22,1 | 19,6 | 17,2 | 15,3 | 14,1 | 15,53 | Encuesta de Población Activa |
| Tasa de paro juvenil | 55,5 | 53,2 | 48,3 | 44,4 | 38,6 | 34,3 | 32,5 | 38,3 | 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 | 38,1 | Encuesta de Población Activa |
| Tasa de paro de la persona sustentadora principal del hogar | 21,7 | 20,2 | 17,9 | 16,0 | 13,9 | 12,3 | 11,4 | 12,3 | Encuesta de Población Activa |
| Hogares con todas las personas activas en paro | 10,6 | 10,1 | 9,0 | 8,04 | 6,9 | 6,0 | 5,5 | 6,1 | Encuesta de Población Activa |
| POBREZA Y PRIVACIÓN | | | | | | | | | |
| Tasa de pobreza | 20,4 | 22,2 | 22,1 | 22,3 | 21,6 | 21,5 | 20,7 | 21,0 | Encuesta de condiciones de vida |
| Umbral de pobreza | 8.114 | 7.961 | 8.011 | 8.208 | 8.522 | 8.871 | 9.009 | 9.626 | Encuesta de condiciones de vida |
| % hogares sin ingresos | 4,0 | 3,9 | 4,0 | 3,7 | 3,3 | 3,3 | 3,0 | 3,3 | 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 | 21,0 | 22,1 | Encuesta de condiciones de vida |
| Tasa de pobreza y/o exclusión social (E2020-ARPE) | 27,3 | 29,2 | 28,6 | 27,9 | 26,6 | 26,1 | 25,3 | 26,4 | Encuesta de condiciones de vida |
| % de población con baja intensidad laboral | 15,7 | 17,1 | 15,4 | 14,9 | 12,8 | 10,8 | 10,9 | 9,9 | Encuesta de condiciones de vida |
| % de población con privación material severa | 6,2 | 7,1 | 6,4 | 5,8 | 5,1 | 5,4 | 4,7 | 7,0 | Encuesta de condiciones de vida |
| DERECHOS Y SERVICIOS SOCIALES | | | | | | | | | |
| Salario mínimo | 645 | 645 | 648 | 655 | 707 | 736 | 900 | 950 | 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 | 85,00 | Boletín de Estadísticas Laborales |
| Pensión contributiva media | 856 | 871 | 887 | 904 | 921 | 945 | 991 | 1.011 | Boletín de Estadísticas Laborales |
| Cuantía pensión no contributiva de jubilación e invalidez | 365 | 366 | 367 | 368 | 369 | 380 | 392 | 395,6 | Imsero |
| Número de beneficiarios titulares de rentas mínimas | 258.408 | 264.279 | 323.406 | 314.562 | 313.291 | 293.302 | 297.183 | ... | 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 | 1.124.230 | Imsero |
| Retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda (hogares) | 9,3 | 10,2 | 9,4 | 8,4 | 7,4 | 7,3 | 6,9 | 10,7 | 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 | 23,5 | 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 | 71,9 | Consejo General del Poder Judicial |
| Tasa de abandono escolar | 23,6 | 21,9 | 20 | 19,0 | 18,3 | 17,9 | 17,3 | 16,0 | Eurostat |

Capítulo 2

Un gran deterioro de las condiciones de vida: la Fundación FOESSA mide el impacto de la crisis de la COVID-19 en la cohesión social de España

La exclusión social, su identificación y medición, ha sido una de las grandes preocupaciones de la Fundación FOESSA desde su origen en 1965. Fruto de esa preocupación, concretamente en 2007, se puso en marcha un mecanismo específico de medición basado en un índice sintético de exclusión social (ISES) construido con una batería de más de una treintena de indicadores que abordan diversas dimensiones del eje económico (empleo y consumo), del eje político de la ciudadanía (participación política, educación, vivienda y salud) y del eje relacional (conflicto y aislamiento social).

La exclusión es, por tanto, un concepto que, aunque la engloba, va mucho más allá de la pobreza económica y busca identificar aquellas situaciones de hogares y personas que ven imposibilitada su capacidad de participar con normalidad en la sociedad. Consideramos así la exclusión como un concepto estructural, multidimensional, procesual y dinámico.

Para llevar a cabo su medición se busca la constatación empírica de situaciones de desventaja que viven los hogares y las personas que los conforman. Cada una de estas situaciones o indicadores suponen de por sí una importante dificultad que pone en cuestión la participación de los afectados en las diferentes esferas y dimensiones de la vida. No obstante, es la acumulación de estas situaciones, es decir, que haya problemas o dificultades en las condiciones de vida y en las distintas dimensiones, un aspecto relevante a la hora de configurar el mencionado índice de exclusión social, puesto que dicha acumulación multidimensional es un claro signo de exclusión en sí mismo.

En el presente documento se muestra el avance de resultados de la quinta oleada tras las mediciones realizadas en 2007, 2009, 2013 y 2018. En la primera de ellas (EINSFOESSA 2007), un periodo previo a la gran crisis y de relativo crecimiento y estabilidad económica, se registraron unos niveles de exclusión (16%) que estaban muy alejados del imaginario colectivo de éxito económico. Emergió así el carácter estructural de la exclusión en nuestro país, evidenciándose que dichas situaciones de desventaja poco tenían que ver con los ciclos económicos.

Las siguientes dos oleadas captaron la magnitud de la Gran Recesión. En 2009 (EINSFOESSA 2009) se constataron realidades tales como la pérdida de empleo, la reducción de ingresos, la acumulación de deudas o la incapacidad para cubrir las necesidades más básicas, que conllevaron cierto incremento e intensificación de los procesos de exclusión (17,4%). No obstante, fue la medición de 2013 (EINSFOESSA 2013) la que captó con mayor claridad la dimensión de la crisis que se estaba atravesando. El empeoramiento del mercado de trabajo unido a drásticas medidas de recortes en políticas sociales condujo al 24% de los hogares a situaciones de exclusión.

Después llegaría la cuarta oleada (EINSFOESSA 2018), que refleja la recuperación económica vida en los años precedentes, pero que sigue constatando cómo la exclusión, que afectaba al 16% de los hogares, se había enquistado convirtiéndose en un elemento estructural, ajeno al ciclo de crecimiento económico, y que ampliaba la brecha de la desigualdad, sin que las medidas tomadas para paliarlo cumplieran su objetivo.

Y este es el contexto en el que se produce la pandemia global de la COVID-19. Un tsunami que desde marzo de 2020 azota al conjunto de la sociedad y que, aunque su origen es eminentemente sanitario, ha derivado en una crisis económica y social debido a las medidas de distanciamiento que se han tomado para su contención.

¿Cómo está afectando esta crisis a los niveles de exclusión e integración en nuestro país? ¿La pandemia ha castigado por igual a todas las capas de la sociedad o son, una vez más, los hogares en posiciones menos ventajosas los más afectados? ¿Podemos identificar nuevos elementos que configuran la exclusión en este nuevo contexto? La imposibilidad de responder a estas preguntas con la fotografía de la exclusión que realizamos en 2018 nos invitaba a llevar a cabo una nueva medición de los niveles de exclusión un año después del estallido de la pandemia. Ahí nace la necesidad de actualizar la Encuesta de Necesidades e Integración Social de FOESSA con una nueva oleada (EINSFOESSA 2021), cuyo avance de resultados exponemos en el presente documento.

A las dificultades que siempre genera cualquier trabajo de campo, en esta ocasión había que sumarle aquellas específicas del contexto pandémico en el que se ha llevado a cabo. A pesar de ello, y a lo largo del primer trimestre de 2021, se ha logrado realizar la encuesta a una muestra representativa de la sociedad española, superior a los 7.000 hogares, y obteniendo información de casi 18.000 personas.

Esta información tomada del conjunto de la sociedad, de sus condiciones de vida y de cómo han cambiado con la pandemia, nos permite actualizar los niveles de exclusión así como identificar aquellos grupos o colectivos que en mayor medida se han visto afectados por la crisis social generada por la COVID-19. A lo largo de este capítulo se presentarán los resultados obtenidos en esta oleada y se ofrecerán, en la mayoría de los casos, de forma comparada con los obtenidos en 2018, de tal forma que la comparación nos ayudará a identificar con mayor claridad el alcance de la pandemia en el conjunto de la sociedad y en el ámbito de la exclusión de manera especial.

Por último, antes de pasar a presentar los resultados como tal de la EINSFOESSA 2021, queremos reseñar, muy brevemente, dos modificaciones metodológicas que hemos incorporado en esta oleada. En primer lugar, y dado el carácter dinámico de nuestra concepción de la exclusión, se han incorporado dos nuevos indicadores al ISES. Ambos indicadores cumplen con dos premisas fundamentales. Por un lado, que con la información recopilada en la encuesta de 2018 sea posible reconstruir los indicadores y el propio ISES para esa oleada. Por otro lado, que nos ayuden a mejorar la identificación de situaciones que pueden desembocar en casos de exclusión. Así, se ha optado por integrar dos indicadores que responden a: hogares con acumulación de deudas(2) y hogares cuyo sustentador principal se encuentra en inestabilidad laboral grave(3).

El segundo cambio metodológico tiene que ver con los pesos que se otorgan a cada uno de los indicadores en el cómputo global del ISES. Con el propósito de destacar la acumulación de indicadores

(2) Indicador 36. Hogar con acumulación de deudas: con retrasos en los pagos de suministros, vivienda, pagos a la administración o préstamos que no podrán ponerse al día en los próximos 12 meses.

(3) Indicador 37. Hogar con sustentador principal activo en inestabilidad laboral grave: haber contado en un año con 3 o más contratos, haber trabajado en 3 o más empresas o haber estado 3 o más meses parado..

afectados como una clara desventaja que conduce a la exclusión, la nueva ponderación tiene en cuenta precisamente eso, es decir, otorga un peso mayor a aquellos indicadores que tienen tendencia a asociarse con otros y reduce el peso de aquellos otros que suelen aparecer solos.

Si bien ambas modificaciones metodológicas hacen que cambie ligeramente la serie y que se haga necesario recalcular los resultados que se publicaran en 2018, las ventajas superan con creces a las modificaciones necesarias para mantener la comparabilidad. Así, los cambios en las series una vez recalculadas son, en la mayoría de los casos, mínimos y, además, con ellos nos acercamos de forma más exacta a los procesos de exclusión y nos ayuda a conocer en mayor medida sus dinámicas.

Capítulo 3

Avance de resultados de la EINSFOESSA 2021

3.1. Balance general: la exclusión social se ensancha, especialmente en su manifestación más severa, generando más desigualdad

Debido a la naturaleza de la actual crisis, casi desde el comienzo de la misma se ha hablado de la necesidad de implicar a toda la ciudadanía para abordarla. Frenar al virus ha sido cuestión de todos y todas sin distinción y para ello se nos ha pedido participación; para quedarnos en casa, para limitar los encuentros y contactos sociales, para mantener la distancia social, para utilizar la mascarilla, para vacunarnos... Sin importar profesión, edad, nacionalidad, ni ninguna otra variable, la participación conjunta de la ciudadanía ha sido y está siendo la clave para vencer al virus, y, con ello, superar la crisis sanitaria.

Pero la pandemia, esta crisis sanitaria, ha dejado tras de sí una profunda huella. Una estela en forma de crisis económica y social evidenciada en los resultados obtenidos en la EINSFOESSA 2021 que muestran un esperable incremento de la exclusión, que sobre todo se da en su manifestación más severa. **El resultado, por tanto, es una sociedad más desigual donde el grupo que más crece es el de los más desfavorecidos.** Un colectivo al que le cuesta cada vez más participar de la sociedad por sus dificultades para acceder, por ejemplo, a un empleo, al consumo, a una vivienda digna o a cuidar su propio estado de salud.

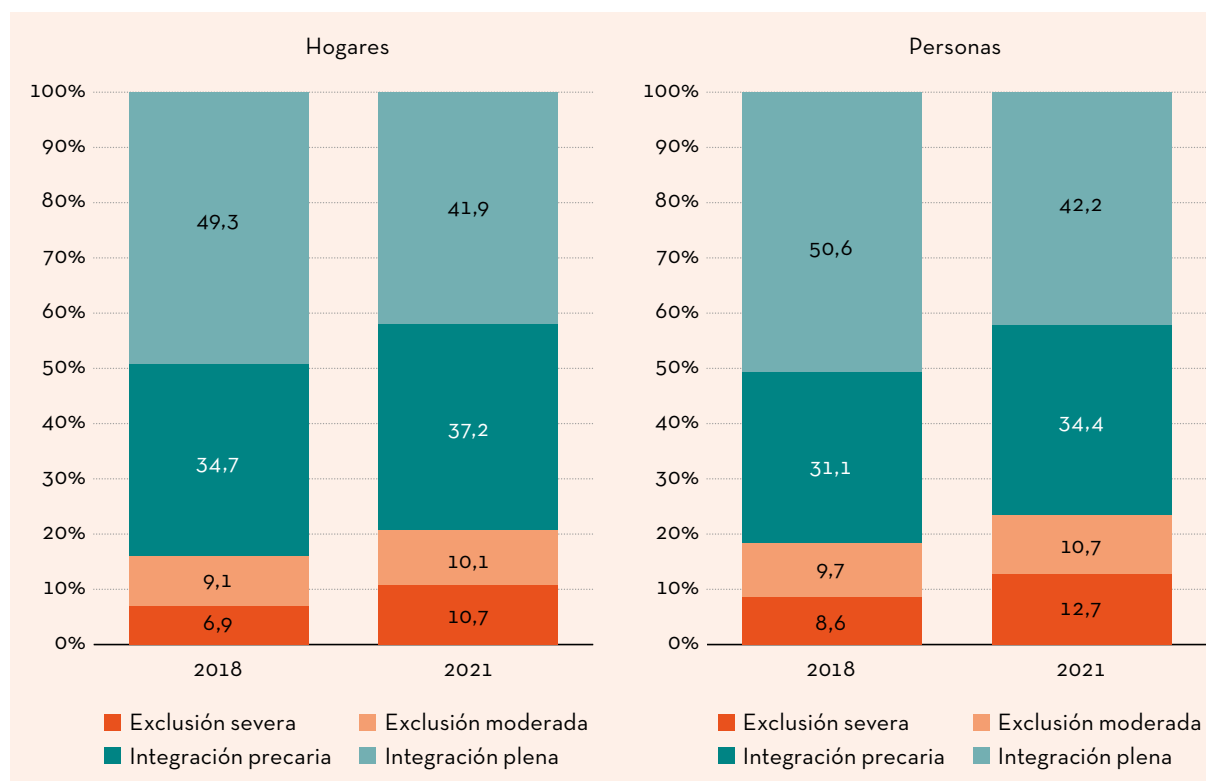
Y si para superar al virus la participación de la población en situación de exclusión está siendo indispensable (como la de toda la ciudadanía), también debe serlo a la hora de abordar la crisis social. Una salida de esta situación sin que ello suponga una mejora en las condiciones de vida de las familias más desfavorecidas será una salida en falso de esta crisis. Para ello, brindar oportunidades de empleo digno se antoja indispensable, pero también reforzar las medidas de protección social que palién y recorten la desigualdad. Una desigualdad que ya existía antes de la llegada de la COVID-19 pero que esta ha intensificado aún más.

En definitiva, si el propósito es lograr una sociedad cohesionada, con bajas tasas de desigualdad y donde nadie se quede atrás, el estado de bienestar social debe jugar un rol protagonista asegurando los derechos para toda la ciudadanía, bien mediante la dinamización del mercado laboral o bien mediante la implementación de mecanismos de protección social que amortigüen posibles desajustes.

La existencia de una sociedad fragmentada y con altas tasas de desigualdad era una realidad que ya describíamos en estas mismas páginas en 2018 y el escenario en el que ha irrumpido

la pandemia. El desgaste en las condiciones de vida de multitud de familias originado por la gran depresión, la erosión ocasionada por los posteriores recortes sociales y una salida de la crisis en falso que no incorporó cambios profundos en nuestra estructura social y económica, sirvieron para precarizar a quienes peor lo estaban pasando. Todos estos elementos, sin duda, han condicionado el impacto y la profundidad de la actual crisis puesto que las familias han tenido que afrontarla sin los “colchones” que podían tener al inicio de la gran recesión, y que se desgastaron para soportar la profunda y prolongada crisis, y han tenido que afrontarla sin las herramientas protectoras suficientes.

GRÁFICO 7. Evolución de los niveles de integración social en la población española



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018, 2021.

Así, los niveles de integración plena en 2021 han caído hasta el punto de que solo el 41,9% de los hogares disfrutaban de una situación en la que no sufren ningún rasgo indicativo de la exclusión. Un descenso de 7,4 puntos porcentuales que evidencia el calado de la crisis que estamos atravesando. De esta forma, y haciendo la lectura inversa, comprobamos que seis de cada diez hogares tienen afectado algún indicador de exclusión, lo que implica que en alguna de las dimensiones tienen dificultades relacionadas con el empleo, o con su capacidad para pagar necesidades básicas, con la vivienda, con la educación la sanidad, o problemas de carácter más relacional, de soledad o de conflicto.

Cuando observamos el espacio de la exclusión en su conjunto, comprobamos que ésta afecta a casi 4 millones de hogares (20,8%). Así pues, esta crisis de origen sanitario nos deja una clara factura social, que están pagando cerca de 11 millones de personas que se encuentran en el espacio de la exclusión y que ven afectadas sus condiciones de vida y, con ello, su capacidad para participar en la sociedad.

Si bien podemos, en una interpretación simplista, achacar exclusivamente a la crisis causada

por la COVID-19 este notable incremento de la exclusión, conviene hacer un análisis de mayor calado para comprender mejor la profundidad de la situación actual. Desde FOESSA llevamos tiempo hablando del carácter estructural de la exclusión y de la creciente desigualdad y fragmentación de la sociedad española y así, en la edición de 2018 de este mismo documento (4), se advertía del hecho de que había seis millones de personas que, si bien se encontraban en el espacio de la integración, se situaban “en una posición de gran debilidad, viviendo tan al día, que un ligero empeoramiento en la situación socioeconómica haría que sus posibilidades de transitar a la exclusión sean muy elevadas”. Pues bien, en el mes de marzo de 2020 ese “empeoramiento en la situación socioeconómica” llegó en forma de pandemia y el resultado es que 2,5 millones de personas nuevas han caído al espacio de la exclusión, muchas de ellas, a buen seguro, formaban parte de esta sociedad insegura.

Por otro lado, también parece razonable pensar que ante un evento sobrevenido y de tal calado como la pandemia de la COVID-19, las cifras de exclusión y pobreza se incrementen. Y así ha sido. Tal y como hemos visto en el primer capítulo, las medidas tomadas para minimizar los contagios y frenar la enfermedad han ralentizado la economía y las cifras de desempleo y pérdida de ingresos se han disparado, conllevando el lógico aumento de la exclusión social. Y, aun siendo esta una realidad preocupante, queremos destacar aún con más fuerza que el análisis de los procesos de exclusión y su relación con los ciclos económicos nos han enseñado que éstos no van en paralelo. Que, si bien las crisis y depresiones económicas llevan asociadas un rápido incremento de las situaciones de exclusión, la posterior llegada de periodos de recuperación y crecimiento económico no suponen un rápido descenso de dichos niveles de exclusión. Es decir, que es muy fácil caer en la exclusión cuando hay crisis, sobre todo para el grupo de personas que viven en situaciones de incertidumbre, pero muy difícil salir de ella incluso en los periodos de bonanza.

Si centramos ahora la mirada en aquellos hogares que viven una situación de mayor desventaja, los que se ubican en la exclusión severa, vemos que se repiten las dinámicas detectadas en nuestros análisis de los últimos años. Si, tal y como hemos visto, la exclusión en su conjunto se ha visto incrementada en un 29,6% con respecto a 2018, al observar la exclusión severa el incremento se sitúa en el 49,6%. **Este incremento en la exclusión severa de casi 2 millones de personas sitúa a este grupo, que por primera vez supera los 6 millones de personas, como uno de los grandes damnificados por la pandemia de la COVID-19, algo que ha venido sucediendo en crisis anteriores.**

En conclusión, podríamos describir la situación actual del eje integración-exclusión como una sucesión de estanques y cascadas donde ha habido un trasvase desde la integración plena, que pierde caudal, a la integración precaria, de ahí a la exclusión moderada y, por último, a la exclusión severa, que es la que recibe un mayor número de personas.

(4) Análisis y Perspectivas (2018). *Exclusión estructural e integración social*. Madrid: Fundación FOESSA. <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2018/09/An%C3%A1lisis-y-perspectiva-2018-digital-.pdf>

TABLA 2. Estimación de la población y del número de hogares en situaciones de exclusión social

| Exclusión social | | | | |
|---|-----------|--------|---------|--------|
| | Población | | Hogares | |
| | 2018 | 2021 | 2018 | 2021 |
| Total (en miles) | 46.723 | 47.345 | 18.503 | 18.864 |
| Proporción excluidos (%) | 18,3% | 23,4% | 16,0% | 20,8% |
| Estimación excluidos (miles) | 8.550 | 11.079 | 2.960 | 3.924 |
| Crecimiento respecto a 2018 (miles y %) | | 2.528 | | 963 |
| | | 29,6% | | 32,5% |

| Exclusión social severa | | | | |
|---|-----------|--------|---------|--------|
| | Población | | Hogares | |
| | 2018 | 2021 | 2018 | 2021 |
| Total (en miles) | 46.723 | 47.345 | 18.503 | 18.864 |
| Proporción excluidos (%) | 8,6% | 12,7% | 6,9% | 10,7% |
| Estimación excluidos (miles) | 4.018 | 6.013 | 1.277 | 2.018 |
| Crecimiento respecto a 2018 (miles y %) | | 1.995 | | 742 |
| | | 49,6% | | 58,1% |

Fuente: Cifras de población basadas en la Estadística del Padrón Continuo con datos definitivos para 2018 y provisionales para 2021. Cifras de hogares basadas en la Encuesta Continua de Hogares para 2018 y en la EPA del primer trimestre para 2021. Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA (Serie nueva 2018, 2021).

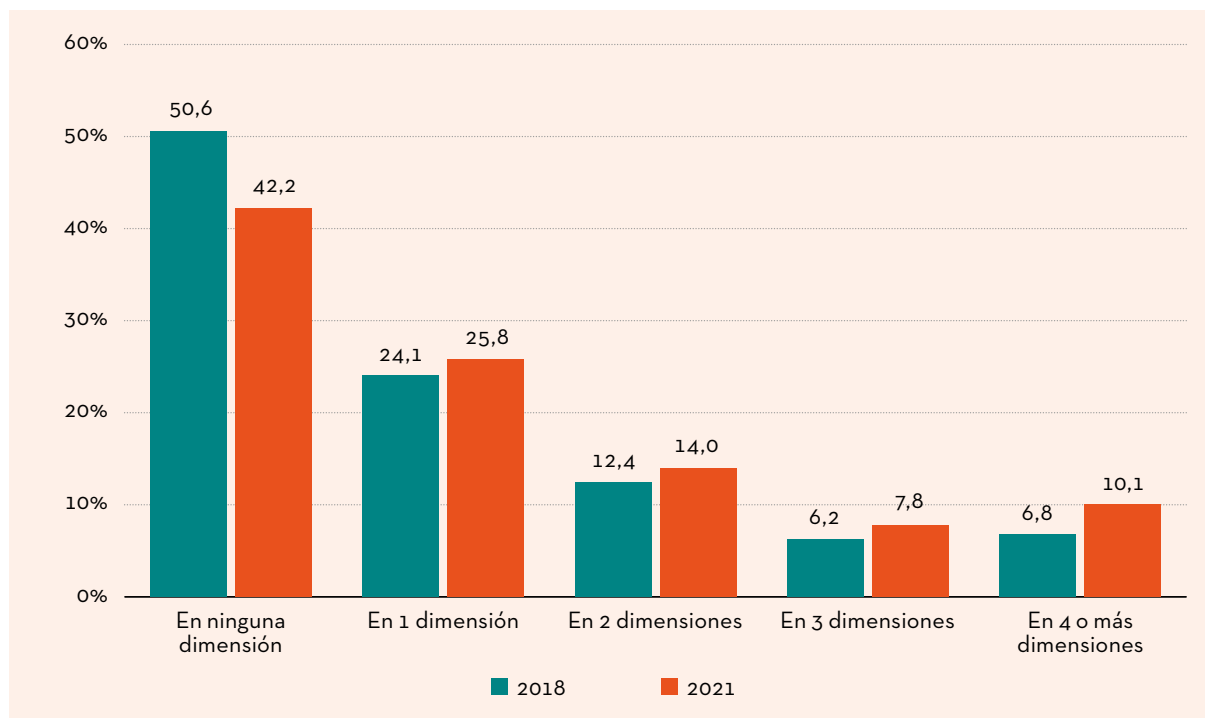
Esta idea se ve reforzada en el gráfico 8, en el que se muestra el porcentaje de población que se ve afectada por las diferentes dimensiones de la exclusión. Recordemos que nuestro análisis de la exclusión social se basa en 37 indicadores⁽⁵⁾ que se agrupan en 8 dimensiones: empleo, consumo, salud, educación, política, vivienda, conflicto social y aislamiento social y que cada hogar o persona puede verse afectada por ninguna, una o varias dimensiones.

Tal y como evidencia el gráfico, el número de personas que no se ven afectadas por ninguna dimensión y que, por tanto, están en situación de integración plena, se ha reducido en más de 7 puntos porcentuales. El resto de las barras, las que representan los afectados por una, dos, tres o cuatro o más dimensiones, se han incrementado con respecto a 2018. De todas ellas, **el incremento más significativo y más preocupante es el de aquellas personas que tienen afectadas un mayor número de dimensiones, que ha pasado del 6,8% en 2018 al 10,1% en la actualidad.** Este dato vuelve a poner de relieve que el grupo que más ha crecido es precisamente el de la población que está en una situación de mayor desventaja, ya que la acumulación de dificultades en indicadores y dimensiones es un claro signo de la gravedad de la situación que están atravesando estas personas.

Si ya en 2018 hablábamos de que la recuperación no estaba llegando a las personas y hogares en situación de exclusión más crítica, ahora podemos corroborar que, además, y ante una crisis como la actual, este grupo es el que más se ha incrementado. Esta realidad refleja que el sistema de protección no está funcionando como tal y que no ha sido suficiente para permitir a estas familias reflotar y tener recursos y herramientas que amortiguaran la sacudida de una nueva crisis.

(5) En esta oleada (EINSFOESSA 2021) se han incorporado dos nuevos indicadores que hacen referencia a la inestabilidad laboral y a la acumulación de deudas que se suman a los 35 indicadores que se han manejado desde el origen de estas mediciones.

GRÁFICO 8. Distribución porcentual de la población española según la presencia de problemas de exclusión social en diversas dimensiones



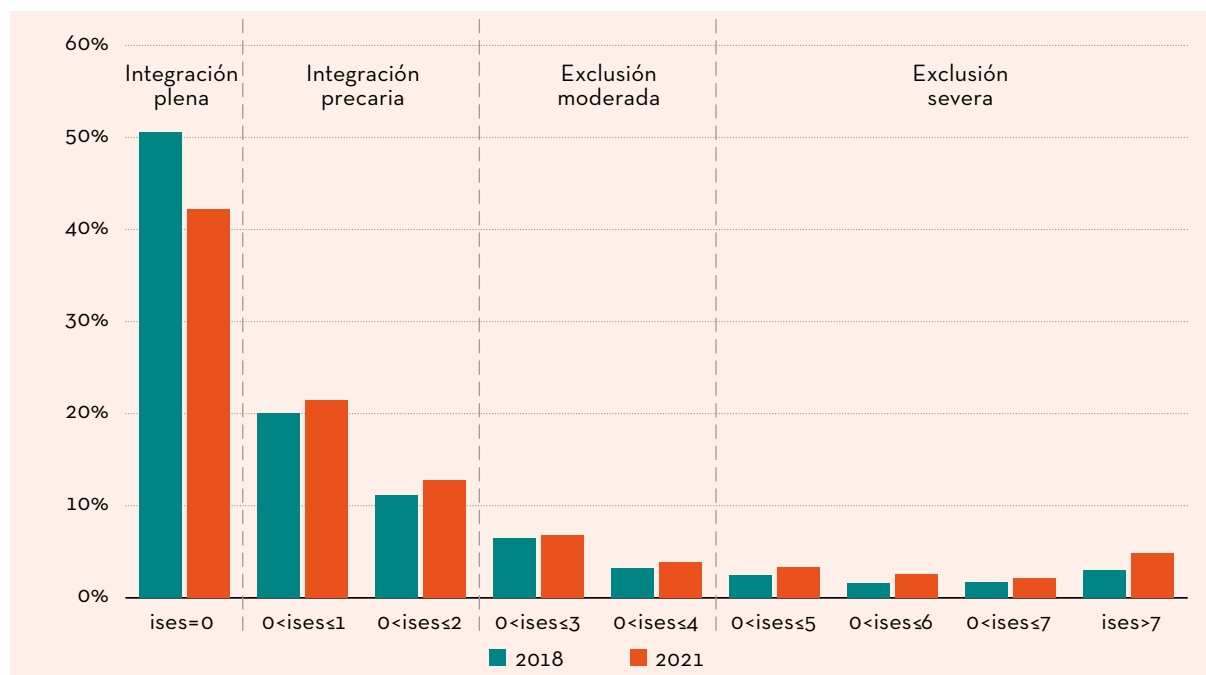
Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018, 2021.

Para profundizar en el análisis de la exclusión es necesario adentrarnos en el Índice Sintético de Exclusión Social. El Índice Sintético de Exclusión Social es el resultante obtenido para cada hogar al sumar la puntuación obtenida en cada uno de los 37 indicadores analizados y el gráfico 9 muestra cómo se distribuye la población residente en España según la puntuación obtenida en el Índice Sintético de Exclusión Social y la categoría, dentro del eje integración-exclusión, al que corresponde.

Las categorías intermedias responden a puntuaciones del Índice Sintético de Exclusión Social entre 1 y 2 (integración precaria) y entre 3 y 4 (exclusión moderada). En ambos casos puede observarse que los mayores incrementos con respecto a 2018 se dan en las barras que están inmediatamente más cerca del siguiente escalón. Podemos decir, por tanto, que no solo se ha reducido el número de personas en integración plena, sino que, además, se ha incrementado el número de casos que, estando en integración precaria, se ubican en posiciones de mayor incertidumbre y más cerca de la exclusión. **Hablamos de algo más de 5,5 millones de personas que, aunque dentro de la categoría de integración, vuelven a encontrarse en una clara situación de debilidad y para quienes cualquier cambio a peor en sus condiciones de vida implicará una potencial caída a posiciones de exclusión.**

Pero quizá el aspecto más relevante y sobre el que queremos llamar la atención es el crecimiento que se ha dado entre el grupo de personas en una situación más crítica y que acumulan el mayor número de dificultades, obteniendo una puntuación del Índice Sintético de Exclusión Social igual o superior a 7. Si bien el porcentaje de población que en 2018 se ubicaba en este espacio (3%) ya resultaba preocupante, en esta ocasión observamos no solo que se ha incrementado, sino que, porcentualmente, es el grupo que más crece, llegando hasta el 4,8% de la población. **Se trata de más de 2,2 millones de personas que forman parte de la sociedad expulsada y cuya situación es absolutamente crítica, representando las realidades más extremas dentro de la exclusión severa y para quienes los mecanismos personales, familiares y de protección social han fallado o se encuentran con un grave nivel de deterioro.**

GRÁFICO 9. Distribución porcentual de la población española en intervalos del Índice Sintético de Exclusión Social



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018, 2021.

El actual modelo de protección social, por tanto, se está mostrando incapaz de proteger a quienes más lo necesitan y en cada una de las oleadas de la EINSFOESSA observamos que crece el grupo de aquellas personas en una situación de exclusión más extrema y sin elementos compensadores que eviten el incremento de nuevas problemáticas que se acumulen a las previas. En este caso influye, obviamente, la pandemia y la crisis socioeconómica en que ha desembocado, pero conviene no menospreciar la frágil situación, en términos de cohesión social, en la que nos encontrábamos. Ambos elementos, la dimensión de la pandemia y la patente desigualdad de partida de la sociedad, están configurando la intensidad y profundidad del impacto de esta crisis.

Si bien la salida de la crisis sanitaria parece encauzada con un proceso de vacunación avanzado y menores niveles de presión sobre la atención sanitaria, aún no podemos vislumbrar la salida de la crisis social y económica que ha traído consigo. En este sentido, el buen funcionamiento del sistema de protección y la implementación de medidas como el Ingreso Mínimo Vital pueden ser cruciales para millones de familias que se ven atrapadas en callejones sin salida.

3.2. Empeoramiento generalizado para el conjunto de la población

Si antes veíamos grupos de población según el número de dimensiones por las que se veían afectados, nos centramos ahora en el desarrollo de dichas dimensiones. Este análisis más detenido de cada una de las dimensiones mencionadas con anterioridad nos permite conocer aquellos ámbitos de la exclusión sobre los que la crisis de la COVID-19 ha tenido un mayor impacto. En la siguiente tabla podemos observar el porcentaje de hogares de la población total, así como de la población en situación de exclusión, afectado por cada una de las dimensiones.

Un primer vistazo a la tabla 3 evidencia que, para el conjunto de la población, la crisis de la COVID ha supuesto un duro varapalo que se refleja en el hecho de que todas las dimensiones han experimentado incremento, es decir, que hay un mayor número de hogares afectados en todas y cada una de las dimensiones analizadas.

TABLA 3. Población afectada por cada una de las dimensiones de la exclusión social para el total de la población y para la población en situación de exclusión (%)

| Dimensiones | Total población | | Población en exclusión | | Población en exclusión severa | | | | |
|--------------------|-----------------|-------|------------------------|-------|-------------------------------|------|-------|-------|---|
| | 2018 | 2021 | 2018 | 2021 | 2018 | 2021 | | | |
| Empleo | 16,1% | 24,7% | ↑ | 58,6% | 68,4% | ↑ | 72,1% | 78,8% | ↑ |
| Consumo | 14,5% | 17,6% | ↑ | 62,6% | 60,2% | ↓ | 86,4% | 78,6% | ↓ |
| Exclusión política | 12,8% | 14,5% | ↑ | 35,1% | 36,1% | ↑ | 44,9% | 42,8% | ↓ |
| Educación | 13% | 13,2% | ↑ | 24,2% | 23,5% | ↓ | 28,8% | 27,1% | ↓ |
| Vivienda | 20% | 24% | ↑ | 69,3% | 70,1% | ↑ | 83,8% | 81,5% | ↓ |
| Salud | 14,1% | 17% | ↑ | 48,1% | 50,7% | ↑ | 67,4% | 69,7% | ↑ |
| Conflicto social | 5,1% | 9,7% | ↑ | 14,2% | 21,7% | ↑ | 17,5% | 24,1% | ↑ |
| Aislamiento social | 2,7% | 2,9% | ↑ | 2,9% | 3,4% | ↑ | 2,7% | 3,6% | ↑ |

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018, 2021.

Si atendemos al porcentaje de población afectada, la exclusión en las dimensiones de empleo (24,7%) y vivienda (24%) siguen siendo las que sufren un mayor número de hogares. El hecho de que estas dos dimensiones hayan sido las de mayor afectación desde que iniciáramos la medición de la exclusión en 2007 con esta metodología, corrobora que se trata de males estructurales a nuestra sociedad. Así, independientemente del periodo de medición y de que este se llevase a cabo antes de la crisis (2007), en plena Gran Recesión (2009 y 2013), en periodo de recuperación (2018) o ahora en mitad de la pandemia de la COVID-19 (2021), las dimensiones del empleo y la vivienda continúan acaparando los primeros puestos en el número de hogares afectados, lo que evidencia la naturaleza estructural del fenómeno.

Tal es el nivel de relevancia de ambas dimensiones en el espacio de la exclusión y su correlación que cerca de la mitad de los hogares excluidos (44,8%) tienen afectadas ambas dimensiones, tanto la de empleo como la de vivienda.

Por otro lado, aunque en términos cuantitativos las dimensiones del eje relacional sigan siendo las de menor afectación, conviene destacar que la dimensión del conflicto social es la que más ha crecido con la crisis de la COVID-19 pasando de un 5,1% de hogares afectados al 9,7%.

3.2.1. Primera factura de la crisis: menos empleo y más pobreza

Las múltiples medidas de distanciamiento social impuestas por las autoridades para hacer frente a la enfermedad de la COVID-19 han supuesto un importante *shock* económico para todos los países del planeta, pero para una economía como la nuestra, con un modelo productivo principalmente basado en el turismo y la hostelería, siendo estos sectores piezas clave del desarrollo económico, las consecuencias están siendo de gran calado al tratarse de sectores para los que

una buena parte de las medidas aplicadas (confinamientos, restricciones a la movilidad, toques de queda...) han supuesto un cierre parcial o total de muchos negocios. Y dado que se trata, además, de sectores con una gran influencia en los niveles de ocupación de nuestro mercado laboral, el resultado es un aumento notable de las situaciones de exclusión en el empleo. Así, **uno de cada cuatro hogares en nuestro país (24,7%) vive exclusión en el empleo, lo que supone un incremento de más de 8 puntos porcentuales con respecto a lo que se registraba en 2018.**

Sufrir exclusión en la dimensión del empleo implica que entre los miembros del hogar se dan situaciones de desempleo, empleos sin contrato o alta inestabilidad laboral. Las situaciones de desempleo siguen constituyendo una corriente que desemboca, en muchos casos, en la exclusión. Así, el hecho de que un hogar tenga a su sustentador principal en situación de desempleo de larga duración es sinónimo de graves dificultades, ya que entre estos hogares se dan unos altísimos niveles de afectación, tanto de exclusión (98%) como de pobreza severa⁽⁶⁾ (58%).

Si bien la exclusión tiene muchas puertas de entrada, el desempleo de larga duración es una de las más comunes y puede significar el inicio de una desgraciada concatenación de dificultades. Pensemos en una persona que pierde su empleo y que, a pesar de sus esfuerzos, no logra encontrar trabajo; se agotan las prestaciones por desempleo y los ingresos empiezan a faltar en el hogar, lo que impide hacer frente a los diversos pagos, entre ellos el propio de la vivienda. El clima dentro del hogar se tensa y las relaciones, también fuera del hogar, se hacen cada vez más difíciles a causa del estrés que se vive... Seguramente los equipos de atención e intervención social de organismos públicos y privados se habrán enfrentado a este itinerario, o similar, en repetidas ocasiones.

Esta crisis está trayendo consigo altas tasas de desempleo y son preocupantes los datos de hogares en los que todos sus miembros activos están desempleados, que han pasado del 5,9% en 2018 al 10,3% en 2020. Una realidad que se presenta en mayor número cuando observamos a los hogares en situación de exclusión (44,9%) y más aún entre los que viven una situación de exclusión severa (61%).

Tal y como decíamos anteriormente, la dimensión del empleo abarca, además de las situaciones de desempleo, realidades de empleos irregulares o inestables, y su vinculación con la dimensión del consumo es innegable. Así, el notable incremento mencionado de la exclusión en el empleo está trayendo consigo el **aumento de la exclusión en el consumo para el conjunto de la población, que ha pasado del 14,5% en 2018 al 17,6% en 2021**, lo que significa un incremento del 21%.

En este sentido, destaca el crecimiento de la pobreza severa que se ha dado como consecuencia de la crisis de la COVID-19. **Si en 2018 la pobreza severa afectaba al 8,1% de los hogares, es ahora una realidad que viven el 11,3% de los hogares, más de 5,3 millones de personas.**

La estrecha relación entre dificultades con el empleo y exclusión en el consumo se hace patente cuando corroboramos que, para el conjunto de hogares afectados por la exclusión en el empleo, la pobreza severa se eleva hasta el 30,4%, triplicando el nivel de afectación del conjunto de la sociedad.

(6) Se encuentran en situación de pobreza severa aquellos hogares cuyos ingresos son inferiores al 40% de la renta mediana del conjunto de hogares.

3.2.2. Ante la crisis, la existencia de un sistema de protección amortigua el impacto y la ausencia de este lo amplifica

Las dimensiones de participación política, educación, vivienda y salud retratan la posición que vive el conjunto de la sociedad con respecto a estos derechos, habiéndose deteriorado todos ellos si comparamos la situación actual con la que se vivía en 2018.

La exclusión de la participación política, que mide la ausencia del derecho a elegir a representantes políticos o a ser elegido, así como la no participación y la falta de capacidad de influencia en los tomadores de decisiones, se ha visto incrementada ya que en 2018 se daba en el 12,8% de los hogares y hoy lo hace en el 14,5%. No es de extrañar que la irregularidad sobrevenida, aquella que afecta a población de origen inmigrante, a quienes la paralización económica y la pérdida de empleos ha impedido renovar sus permisos de residencia y trabajo, sea un factor explicativo de este incremento. De hecho, es precisamente dentro de este colectivo, el de hogares con algún miembro de origen inmigrante, el que más ve vulnerado dicho derecho de participación política. Así, en 2018 el 60,8% de los hogares con algún miembro con nacionalidad extracomunitaria vivía exclusión política mientras que dicha cifra, en 2021, se eleva hasta el 65,0%.

La exclusión en la dimensión educativa hace referencia a la presencia en el hogar de algún menor de edad no escolarizado o de adultos sin estudios o que no saben leer o escribir. En estos términos la crisis de la COVID-19 no ha tenido un impacto relevante ya que los porcentajes de exclusión en el ámbito educativo de 2018 y 2021 son muy parecidos (13% y 13,2% respectivamente). Aunque aún es pronto para valorar cómo afectarán al colectivo estudiantil los cambios que ha traído la pandemia y que se han traducido en un modelo de enseñanza donde lo *online* ha ganado peso de forma no planificada y repentina, desde el Observatorio de la Realidad Social de Cáritas se apunta que el año de pandemia ha supuesto un empeoramiento de sus notas para el 21% de los menores de edad en situación de vulnerabilidad social⁽⁷⁾. La ausencia de conexión a internet o dispositivos apropiados y las dificultades para encontrar, dentro de la vivienda, espacios adecuados para seguir la educación a distancia está detrás de este empeoramiento de los resultados académicos.

La dimensión de la salud dentro de nuestro esquema y concepto de exclusión hace referencia a casuísticas tales como la inaccesibilidad al sistema de cobertura sanitaria, el padecimiento de enfermedades que dificultan el día a día y que no están siendo tratadas o el hecho de abandonar tratamientos médicos por no poder pagarlos. En este sentido, la exclusión de la salud se ha visto incrementada durante esta pandemia, pasando de afectar al 14,1% de los hogares en 2018 al 17% en la actualidad.

Por último, tal y como veíamos anteriormente, **la dimensión de la vivienda es, junto con la del empleo, la que tiene un mayor impacto cuantitativo sobre la población de nuestro país, afectando a uno de cada cuatro hogares (24%)**. Aspectos como el hacinamiento, la presencia de humedades o el excesivo desembolso económico que deben hacer las familias para costear la vivienda y sus suministros más básicos y que comprometen otras necesidades (alimentación, vestido, transporte, etc.) son casuísticas que se han incrementado con la crisis de la COVID-19 y que convierten el derecho a la vivienda en un derecho humano vulnerado. Una situación estructural y crónica y a la que, a juzgar por la ausencia de políticas públicas decididas, parece que no se va a buscar solución en el corto o medio plazo.

(7) Cáritas: Observatorio de la realidad social. *Un año acumulando crisis. La realidad de las familias acompañadas por Cáritas en enero de 2021*. Madrid (2021). <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2021/03/OSR-3-v2-digital.pdf>

En definitiva, el derecho a la vivienda sigue apareciendo como una de las grandes asignaturas pendientes de nuestro estado de bienestar y se muestra como un elemento mucho menos integrado en nuestro sistema de protección social universal de lo que lo están otras dimensiones tales como la educación y la salud. Esta divergencia, en cuanto a la debilidad de unos elementos con respecto a otros en su integración en el estado de bienestar, es una de las claves que marca la diferencia y que provoca que la exclusión en las dimensiones con más mecanismos de protección desarrollados (educación, participación política y salud) oscile entre el 13% y el 17%, mientras que en la dimensión de la vivienda se dispare hasta el 24%.

3.2.3. La pandemia tensa las relaciones y las lleva al límite

Si bien en 2018 hablábamos de que las buenas relaciones existentes entre las personas que componen el hogar y con su entorno significaban unas de las mejores noticias de nuestro anterior informe, hoy hay que decir que la crisis de la COVID-19 está tensando y erosionando con fuerza la calidad de dichas relaciones. Porque, aunque es cierto que los datos absolutos del eje relacional siguen reflejando los porcentajes de exclusión más bajos de todas las dimensiones, también están entre los que más han crecido.

Así, la dimensión del conflicto social es la que, porcentualmente, más ha aumentado en cuanto al nivel de afectación para el conjunto de la población. De este modo, **el conflicto social, la dimensión que mide la calidad de las relaciones dentro de los hogares, ha pasado de afectar a un 5,1% de los hogares en 2018 a un 9,7% en 2021**, es decir, prácticamente se ha duplicado el número de hogares cuyas relaciones personales presentan dificultades serias de convivencia. Sin duda, los periodos de confinamiento han puesto a prueba la convivencia en los hogares generando conflictos que se ven reflejados en el aumento de la exclusión en esta dimensión.

Una tensión y conflictividad dentro del hogar que también ha crecido, y de forma notable, entre las familias que atraviesan más dificultades. Así, entre los hogares en situación de exclusión el porcentaje de afectación ha pasado del 14,2% al 21,7%, mientras que para los que están en situación de exclusión severa el incremento ha ido desde el 17,5% registrado en 2018 al 25,1% de la actualidad. En este caso, a la tensión que los periodos de confinamiento han podido suponer en los hogares hay que sumar el estrés generado por otras dificultades sufridas durante esta crisis, tales como la falta de empleo, la reducción de ingresos, las dificultades de salud, las condiciones habitacionales, el impacto emocional del confinamiento y el estrés generado por la crisis sanitaria y las medidas asociadas, etc.

Por lo que respecta a la **dimensión del aislamiento social, aquella que mide la calidad y capacidad de apoyo de las relaciones con el entorno más cercano, vemos cómo estas se están deteriorando**. Si en las anteriores oleadas, desde 2007 hasta 2018, observábamos que los porcentajes de exclusión en esta dimensión se iban reduciendo lentamente, hoy, a pesar de seguir siendo la dimensión con menor afectación, podemos confirmar que la crisis de la COVID-19 está invirtiendo esa tendencia. Los datos también corroboran que el incremento en el aislamiento de los hogares es mayor cuantas más dificultades está atravesando el mismo. Así, el incremento en esta dimensión es más marcado entre los hogares en situación de exclusión severa, pasando del 2,7% en 2018 al 3,6% en la actualidad, que entre el conjunto de hogares de nuestro país (del 2,7% al 2,9%).

Un eje relacional, en conclusión, en el que se empieza a percibir la erosión de las relaciones, tanto a lo interno como hacia fuera del hogar. Un aspecto que, de confirmarse esta tendencia, podría ser

muy preocupante dada la importancia de las relaciones, tanto como soporte que brinde apoyo ante las eventuales dificultades que se puedan atravesar, como para el desarrollo psicoemocional de los integrantes del hogar.

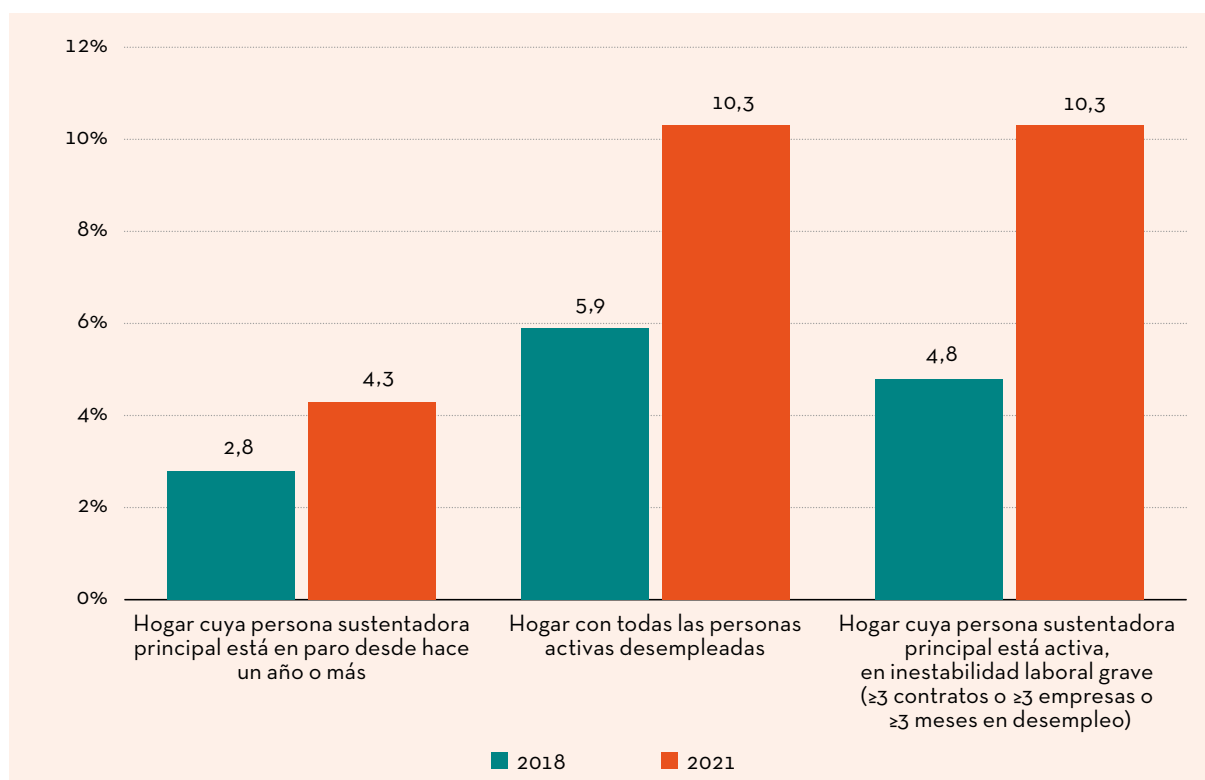
3.3. Los impactos de la pandemia y factores novedosos de exclusión social

3.3.1. La diferencia no es solo contar o no con empleo, sino la calidad de este

No cabe duda que el desempleo es una de las más graves consecuencias sociales que está trayendo consigo la crisis de la COVID-19. La ralentización de la economía y la paralización de sectores básicos en nuestro modelo de producción y mercado laboral durante meses están significando tasas de desempleo no registradas hasta ahora.

Dado que, tal y como mencionábamos con anterioridad, la situación de desempleo es una de las puertas de acceso más comunes a la exclusión, son preocupantes los datos reflejados en el gráfico 10, que evidencia que, con respecto a 2018, prácticamente se ha duplicado el número de hogares cuya persona sustentadora principal está desempleada desde hace un año o más (4,3%) o el de los hogares con todas las personas activas desempleadas (10,3%).

GRÁFICO 10. Distribución porcentual de los hogares según características del empleo en el hogar



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018, 2021.

Así, son muy elevadas las probabilidades de caer en situaciones de exclusión si la persona sustentadora de un hogar está en paro desde hace más de un año (98,6%) o si todas las personas activas están desempleadas (91,9%). La diferencia entre tener o no tener un empleo es, en este sentido, definitiva.

Pero también es crucial, y desde FOESSA llevamos tiempo alertando de esta situación, contar con un empleo digno. La precariedad laboral está tan extendida y aceptada en nuestro país que contar con un empleo no asegura unas condiciones de vida dignas. Así, en uno de cada cinco hogares en situación de pobreza severa (20,5%), la persona sustentadora principal está activa, pero en inestabilidad laboral grave, es decir, en el último año ha tenido más de 3 contratos, ha trabajado en más de 3 empresas o ha estado más de tres meses desempleada. Una inestabilidad laboral grave que interfiere en la vida cotidiana de las personas que la viven, como demuestra el hecho de que en el 19,0% de estos hogares han tenido que dejar de seguir un tratamiento médico o comprar medicamentos por no poder permitírselo.

En un contexto como el aquí descrito, con un modelo productivo y un marco normativo limitado, los sistemas de protección social vuelven a irrumpir con fuerza como auténticos botes salvavidas para estas familias. Así, la existencia y el alcance de mecanismos que mitiguen estas críticas situaciones implican una diferencia sustancial en las condiciones de vida de millones de personas.

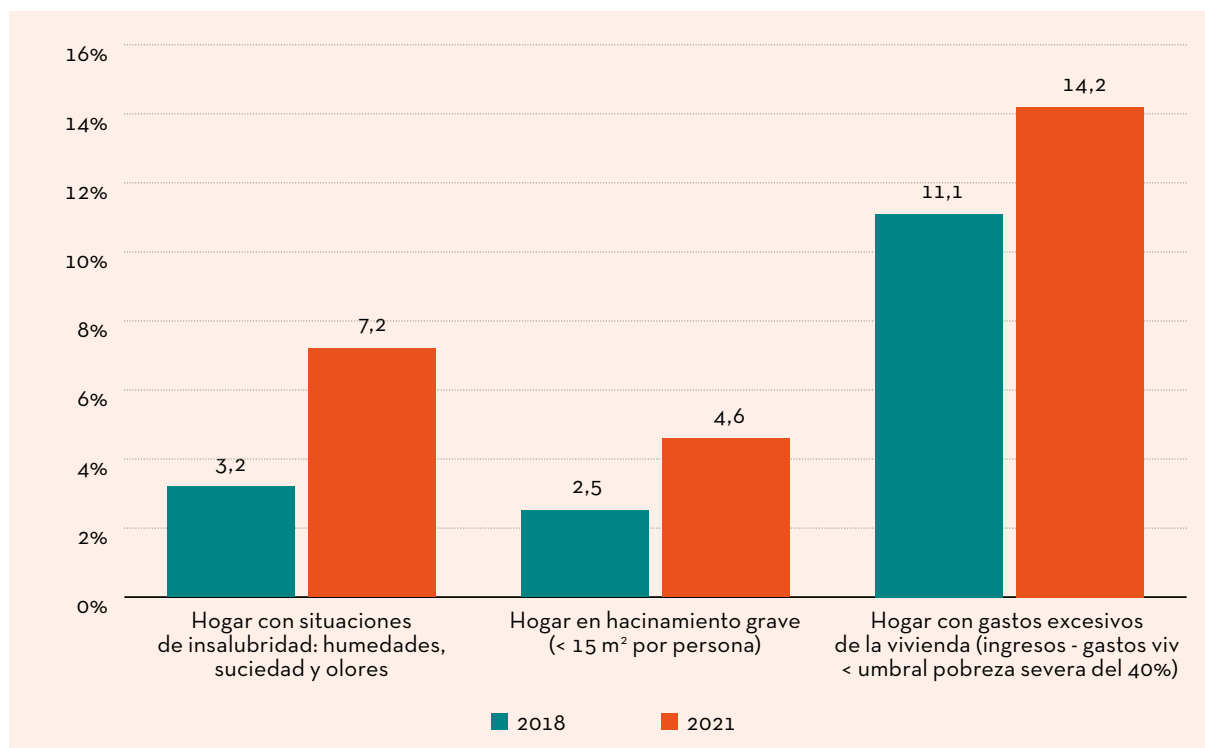
3.3.2. Con crisis o sin ella, el derecho a la vivienda no se cumple

La pandemia de la COVID-19 ha remarcado la importancia de que la vivienda para el desarrollo de las personas y familias. Los periodos de confinamiento han puesto en valor, si es que había alguna duda, la necesidad de contar con una vivienda digna, con un espacio seguro en el que sentirnos protegidos de elementos y amenazas externas. La vivienda es una pieza clave en las dinámicas de exclusión desde nuestras primeras oleadas y lleva muchos años siendo un quebradero de cabeza para muchas familias que no logran, a pesar de sus esfuerzos, blindar ese espacio seguro.

Tal y como muestra el gráfico 11, la presente crisis, lejos de facilitar el acceso a una vivienda digna, está significando todo lo contrario. Si al importante aumento del desempleo y la precariedad, y la consiguiente merma en los recursos disponibles de las familias le sumamos la ausencia de políticas públicas decididas que logren atajar el problema habitacional, el resultado es más y mayores dificultades de las familias para asegurarse ese espacio de protección, intimidad y desarrollo relacional familiar.

La reducción de ingresos está llevando a que vuelvan a ser más comunes las situaciones de insalubridad en la vivienda, que se han duplicado con respecto a 2018, pasando de afectar al 3,2% de los hogares a un 7,2% en la actualidad. De igual forma, se dan más situaciones de hacinamiento (4,6%) que en 2018 (2,5%). Y, a pesar de todo esto, **se sigue incrementando el número de familias para quienes los gastos de la vivienda suponen una carga tal que, una vez realizados estos, se quedan en situación de pobreza. Una realidad que a día de hoy viven el 14,2% de los hogares.**

GRÁFICO 11. Distribución porcentual de los hogares según características de vivienda



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018, 2021.

La situación de precariedad en la vivienda, un fenómeno que venimos registrando desde el comienzo de nuestras mediciones (2007), conforma así un elemento estructural independiente del ciclo económico. Esta realidad, unida a la ausencia de políticas públicas decididas y que no parece ser un aspecto central en las agendas políticas, nos hace concluir que esta es una de las grandes asignaturas pendientes de nuestro sistema de derechos.

3.3.4. Cuando la crisis sanitaria y social se retroalimentan

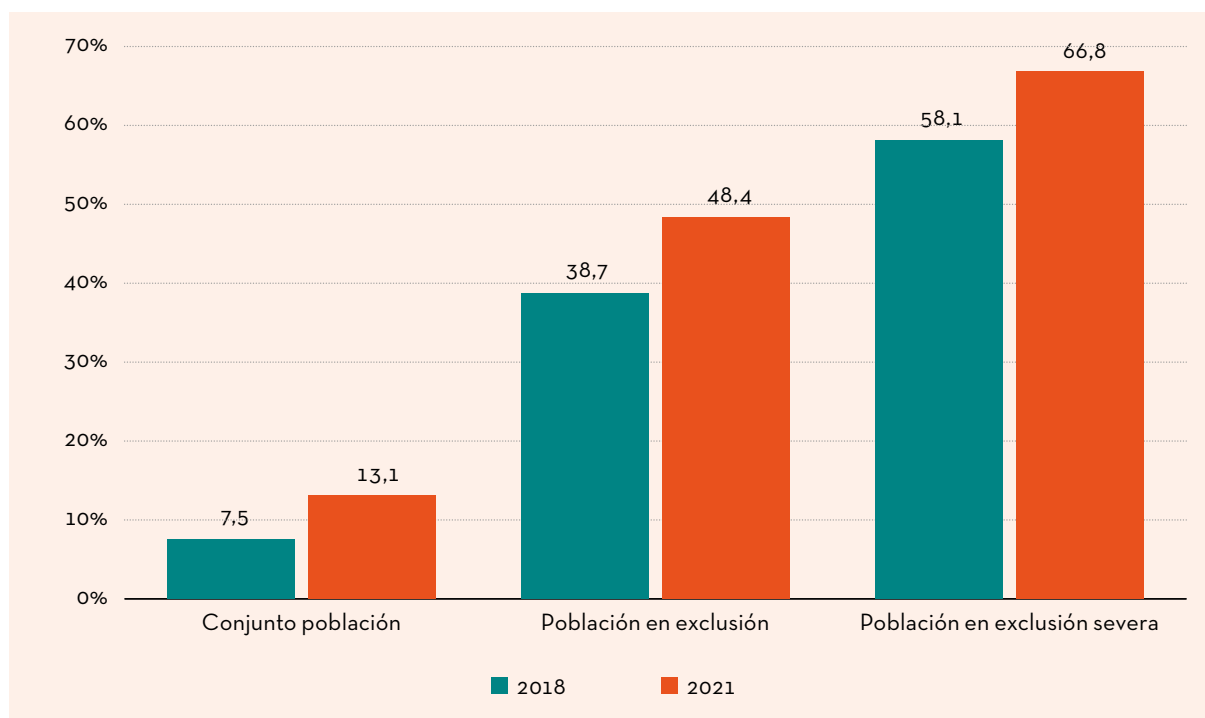
En el anterior epígrafe hemos señalado cómo la exclusión en el ámbito de la salud ha subido para el conjunto de la población de un nivel de afectación del 14,1% en 2018 al 17% de la actualidad. No obstante, conviene señalar que a pesar de que el origen de la crisis de la COVID-19 se sitúa en el ámbito sanitario, el impacto en la dimensión de la salud está más relacionado con la crisis social generada por la pandemia que por el propio coronavirus como tal.

Así, dentro de esta dimensión, la casuística que más ha subido es la de aquellos hogares que han dejado de comprar medicamentos o han abandonado tratamientos o dietas por problemas económicos. Esta realidad, que afectaba al 7,5% de los hogares en 2018, ahora alcanza al 13,1%, un incremento de cerca de seis puntos porcentuales que significa un crecimiento del 73%.

Tal y como muestra el gráfico 12, la imposibilidad de seguir un tratamiento médico es una realidad que afecta en mayor medida a los hogares en situación de exclusión (48,4%) y más aún a aquellos en exclusión severa (66,8%). Esta situación, sin ninguna duda, compromete la salud de las personas que la sufren y esto implica un serio impedimento en el proceso de integración en el corto o medio plazo ya que puede dificultar la realización de actividades de la vida cotidiana (trabajar, formarse, etc.).

Nos encontramos pues ante un curioso círculo vicioso que forman la crisis sanitaria y la social y que terminan retroalimentándose: la crisis de origen sanitario genera una crisis social que afecta con intensidad en la salud de las personas que viven en los hogares más desfavorecidos, lo que, en última instancia, reduce sus posibilidades de integración social.

GRÁFICO 12. Distribución de hogares que han dejado de seguir tratamientos médicos por no poder permitírselo



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018, 2021.

Conviene señalar que la saturación que han vivido la atención primaria y hospitalaria ha provocado el aplazamiento de numerosas citas y el consiguiente retraso en el seguimiento de enfermedades y dolencias. De igual modo, ha habido pacientes que, voluntariamente y con la intención de esquivar al virus, prefirieron no acudir a sus citas médicas. Aún es pronto para evaluar cómo afectará esta situación a la salud de la población, pero parece razonable pensar que en los próximos meses se empezarán a notar los primeros impactos.

Asimismo, por último, creemos justo ensalzar el sistema público sanitario, puesto que, si bien los niveles de exclusión en salud se han incrementado, lo han hecho de forma muy moderada, teniendo en cuenta la naturaleza y virulencia de la crisis. Y es justo señalar esto porque si la pandemia nos hubiera azotado con la misma intensidad, pero sin contar con un sistema universal de cobertura sanitaria, los impactos en la exclusión de la salud habrían sido demoledores.

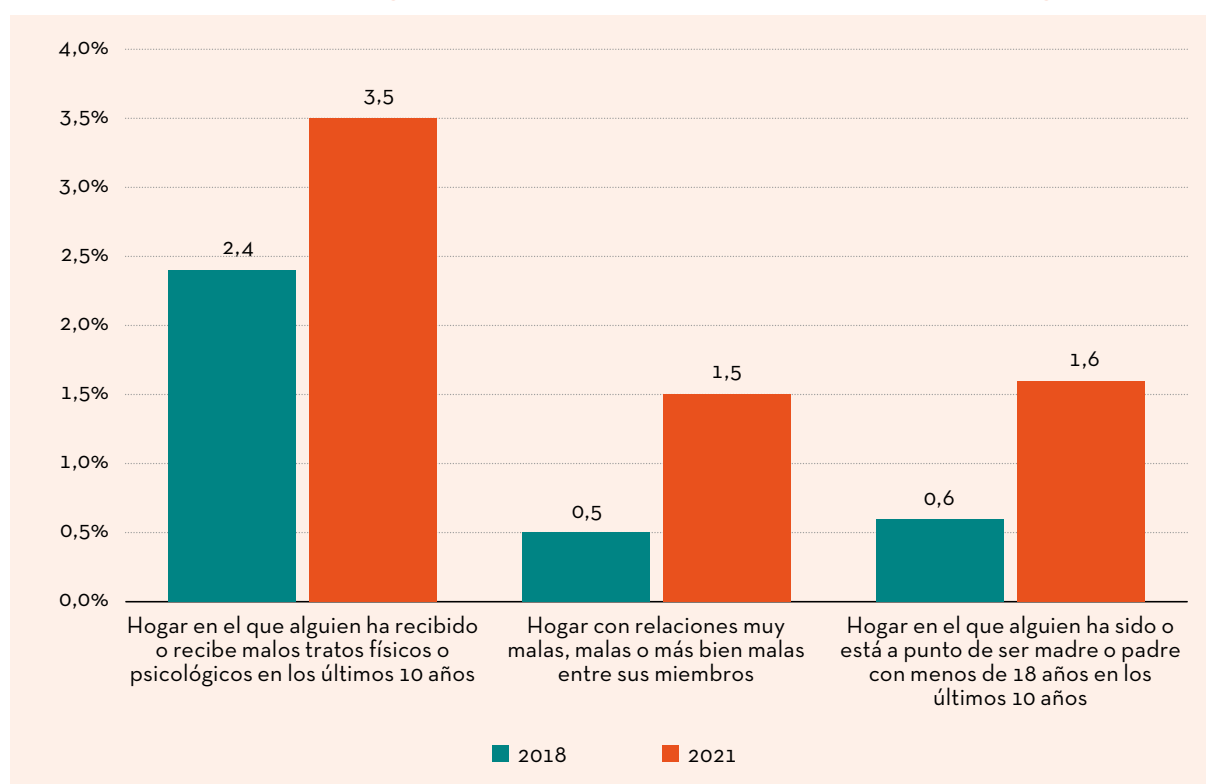
3.3.5. Los hogares viven con más tensión desde la pandemia

Tal y como ya mencionábamos, la exclusión en las dimensiones de conflicto y aislamiento social se han incrementado con la crisis de la COVID-19 y se refleja en el hecho de que, para el conjunto de la población, tanto las relaciones dentro del hogar como con el vecindario se han visto deterioradas.

Aunque las cifras de exclusión en ambas dimensiones siguen siendo las más bajas si las comparamos con las dimensiones del eje económico y el de ciudadanía, se aprecian signos de un cambio de tendencia que, de confirmarse en futuras mediciones, podría suponer un grave problema social.

Así, el gráfico 13 muestra cómo las relaciones dentro del hogar se han tensado, deteriorándose los vínculos. El número de hogares que identifican sus relaciones como malas se ha multiplicado por tres desde 2018 hasta la actualidad, y aunque la cifra sigue siendo muy baja (1,5%), el incremento es notable. Otras situaciones que se han intensificado de forma exponencial en estos años son la manifestación de haber sufrido malos tratos físicos o psicológicos en los últimos 10 años, que pasa del 2,4% al 3,5%, así como el hecho de haber sido madre o padre menor de edad en los últimos 10 años, que también ha aumentado y pasa del 0,6% al 1,6%.

GRÁFICO 13. Distribución de hogares que viven diferentes situaciones dentro del hogar



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018, 2021.

Ante la falta de un sistema de protección que respondiese a las necesidades de los hogares en situaciones más críticas, la familia se erigió, durante la Gran Recesión y el posterior periodo de supuesta recuperación, como la tabla salvavidas para muchos de estos hogares. Los datos aquí expuestos reflejan que la tensión dentro del hogar comienza a ser preocupante, y que estos requieren de un apoyo externo que la fragilidad del sistema de protección social, dentro del estado de bienestar, no consigue brindar.

3.3.6. La brecha digital, un nuevo elemento exclusógeno

Las medidas adoptadas para reducir el riesgo de contagios y combatir así la pandemia de la COVID-19 se han basado en la distancia social y la limitación de los movimientos y contactos entre personas. En este contexto de confinamientos domiciliarios y ausencia de viajes y visitas, tanto de

trabajo como relacionales, el entorno digital se ha convertido en un aliado clave. De esta manera, el hecho de trabajar desde casa, para aquellos puestos de trabajo que lo permitían, o mantener la relación con nuestros seres queridos mediante videollamada se convirtió en una práctica habitual.

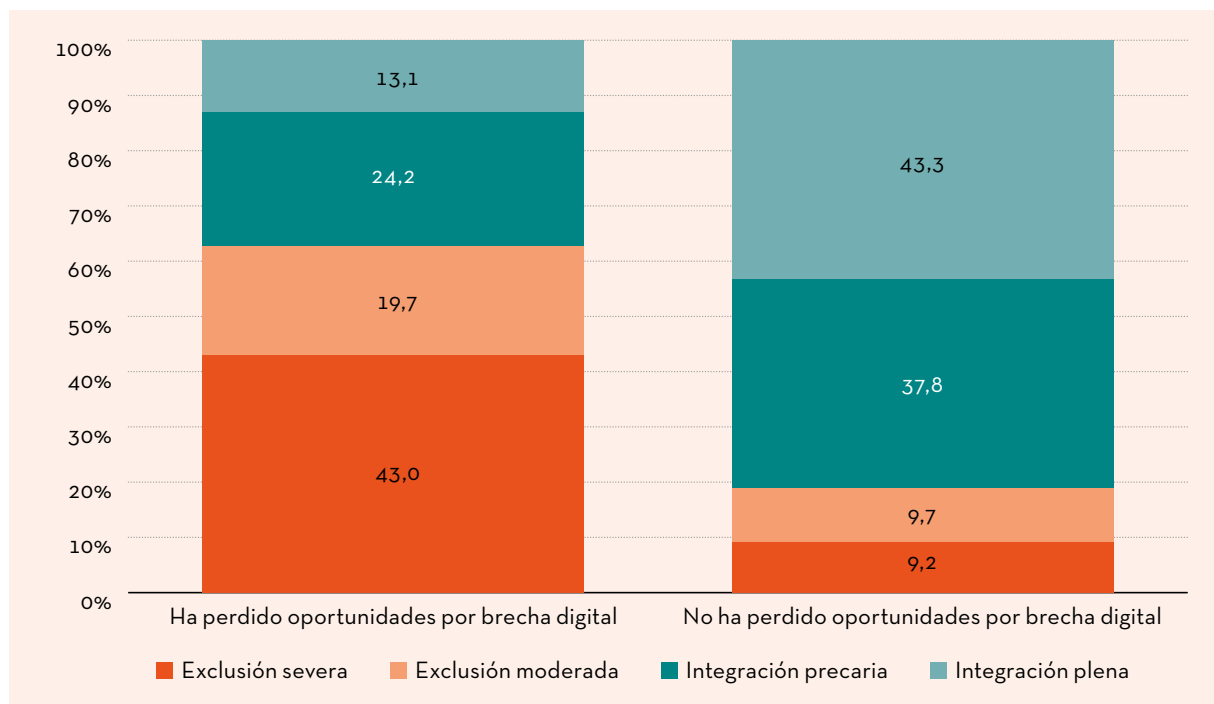
También, durante muchas semanas, numerosas administraciones públicas y entidades privadas se subieron a la ola de la digitalización considerando la vía digital como el único canal abierto (educación primaria y secundaria, tramitación de gestiones, formación laboral, entrevistas de trabajo, etc.) para comunicaciones desde y hacia ellas.

Una senda, la de la digitalización de nuestra sociedad, que parece haber llegado para quedarse. Así, contar con conexión ilimitada de datos, un dispositivo con conexión a internet y habilidades suficientes para manejarse en el entorno digital son tres elementos que pueden marcar la diferencia en la sociedad actual. La ausencia de alguno de ellos en el hogar implica caer en situación de brecha digital.

Una brecha digital que no afecta por igual a todas las capas de la sociedad. Si para el conjunto de la sociedad la brecha digital afecta al 35,2% de los hogares, entre los hogares en situación de exclusión la cifra alcanza al 45,8%, situándose por encima de la mitad (51,2%) si observamos solo a los hogares en situación de exclusión severa.

De esta forma, y ante una sociedad con el nivel de digitalización como el actual, la brecha digital se convierte en un motor de exclusión que reduce o limita las ocasiones de participación. El siguiente gráfico muestra la pérdida de oportunidades en diversos ámbitos (formativo, laboral, de ayudas de la administración pública...) achacables a la brecha digital y se evidencia cómo afecta en mayor medida a la población en situación de exclusión. Así, un 13,1% de hogares en integración plena han perdido alguna oportunidad por la brecha digital mientras que, entre los hogares en exclusión severa, la pérdida de oportunidades afecta al 43% de los hogares.

GRÁFICO 14. Niveles de integración social de los hogares según oportunidades perdidas debido a la brecha digital



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2021.

La pandemia causada por la COVID-19 nos trae, por tanto, un nuevo elemento al escenario de la exclusión. La brecha digital se presenta, así como un mecanismo exclusógeno, es decir, un motor de la exclusión. Si hasta ahora no contar con un dispositivo o conexión a internet podía ser considerado una causa de la exclusión, en este nuevo contexto de digitalización se ha convertido en un elemento que te acerca a la exclusión por la pérdida de oportunidades que significa y porque puede privarte de derechos básicos como la educación, la salud, el empleo o las relaciones sociales.

3.4. Los colectivos más afectados por el “virus” de la crisis social

3.4.1. Familias con menores de edad a cargo: una carga si no hay apoyos

Si atendemos a la exclusión en relación al tamaño y composición del hogar, el hecho de tener menores de edad a cargo parece un elemento determinante. Así lo demuestra el hecho de que la exclusión severa casi se duplica en los hogares formados por parejas con hijos (15,5%) con respecto a los compuestos por parejas sin hijos (8,6%). Esto demuestra que las ayudas para familias con hijos son insuficientes y el sistema de protección social no responde de forma satisfactoria a las necesidades de las familias con menores de edad a cargo.

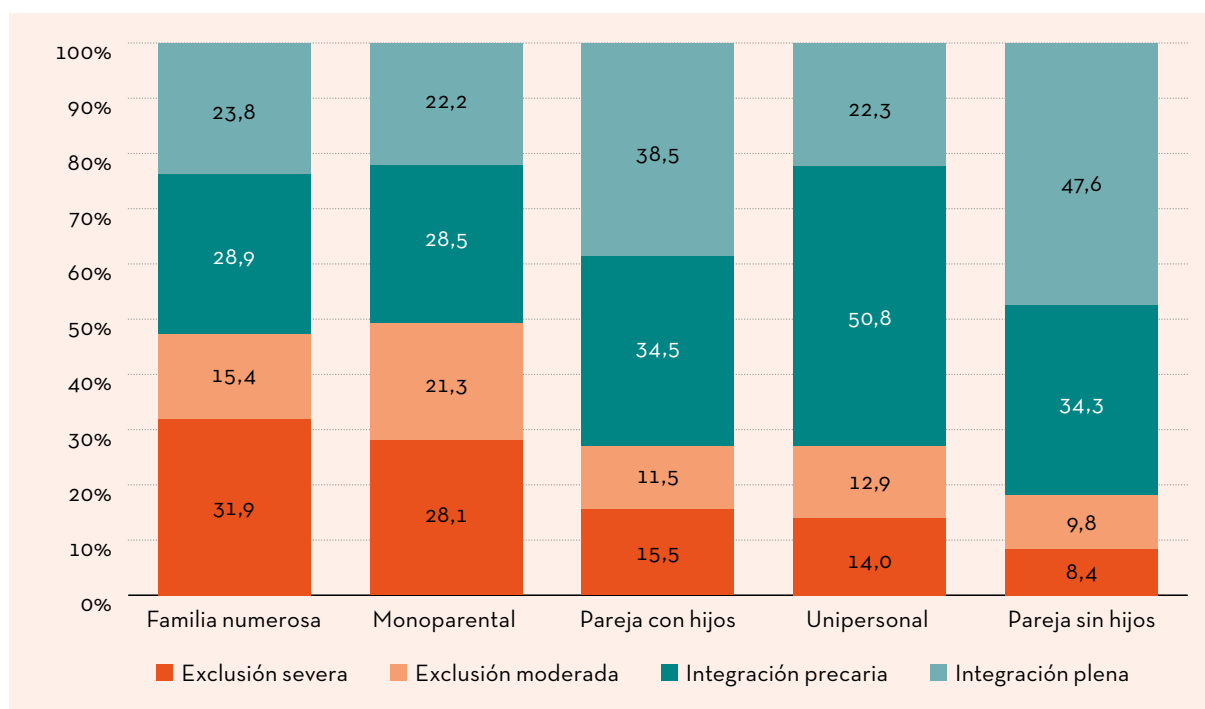
Del mismo modo, y en combinación con esto último, otra variable clave a la hora de explicar la exclusión de los hogares es la composición del mismo. Así, **tanto las familias numerosas como las monoparentales duplican las tasas de exclusión con respecto al conjunto de la población.**

Los insuficientes soportes institucionales y de políticas públicas de apoyo a las familias quedan patentes en estos datos que reflejan la dificultad de las familias, bien por tamaño o bien por contar con un único progenitor, para salir adelante.

Las familias monoparentales, encabezadas en su mayoría por mujeres (70,1%), presentan unas tasas de exclusión que afecta a la mitad de las mismas (49,9%) con un porcentaje de exclusión severa del 28,1%. En el caso de las familias numerosas, las cifras de exclusión son sensiblemente más bajas, aunque muy similares (47,3%), si bien la exclusión severa es superior, afectando casi a un tercio de las mismas (31,9%).

La crisis de la COVID-19, por tanto, ha traído un claro empeoramiento de la situación para este tipo de familias, que ya en 2018 presentaban cifras preocupantes, pero notablemente inferiores a las registradas hoy día (33,3% de exclusión para familias numerosas y 28,6% para monoparentales).

GRÁFICO 15. Niveles de integración social en la población residente en España, según tipología de hogar



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA, 2021.

Así pues, la crisis económica generada por la pandemia, unida a los contextos de distanciamiento social y confinamiento, han provocado que muchas familias hayan perdido apoyos, o se hayan visto obligadas a prescindir de estos, llevándolas al espacio de la exclusión. Se observa, del mismo modo, que tener descendencia en determinadas situaciones puede incrementar el riesgo de exclusión social, como vemos en las tasas diferenciales entre parejas sin hijos o con hijos, y mucho más acusado en el caso de que se trate de un hogar monoparental o de una familia numerosa. Estas dificultades que conllevan la crianza y conciliación son elementos que deben tenerse en cuenta a la hora del diseño e implementación de políticas que frenen la crisis demográfica.

3.4.2. Los trabajadores más mayores en la cuerda floja

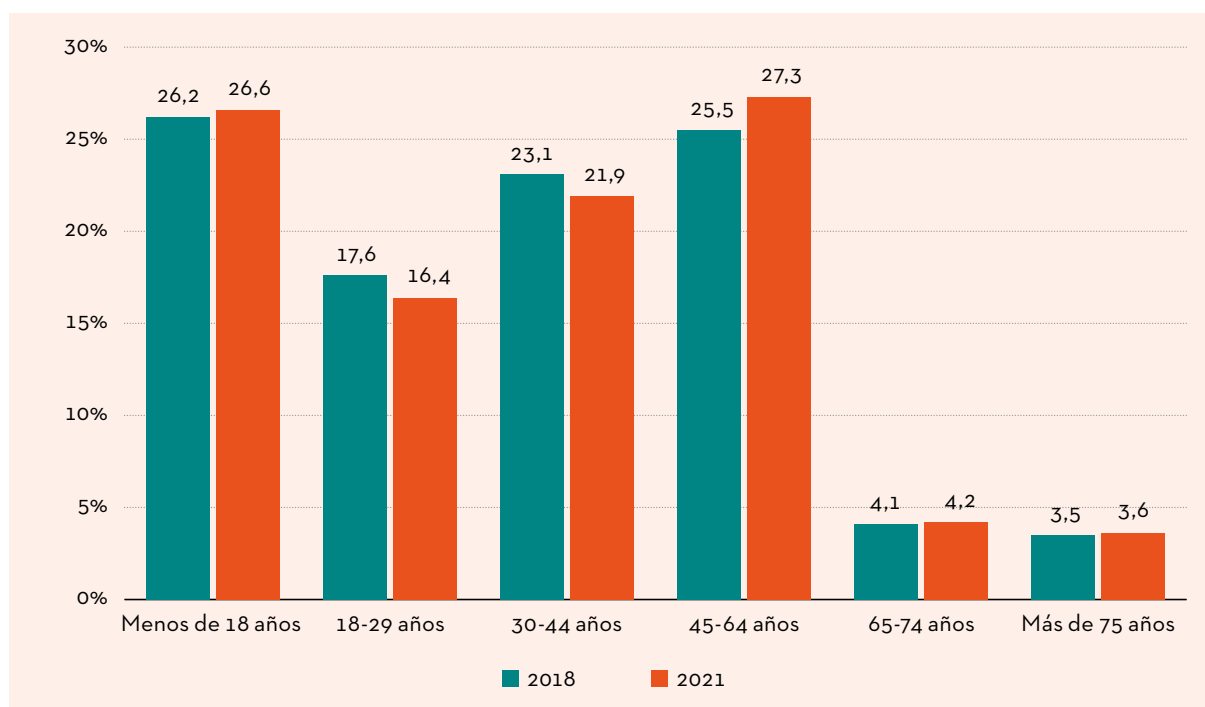
Dadas las dificultades que las familias están mostrando para brindar una adecuada crianza de los menores de edad, no es de extrañar que el grupo etario de 0 a 18 años siga siendo uno de los más afectados por la exclusión (26,6%), con cifras ligeramente superiores pero muy similares a las de 2018 (26,2%). El hecho de que el grupo de menores de edad, en el contexto de la crisis actual, vuelva a ser uno de los que reflejan mayores tasas de exclusión, y que esta realidad venga repitiéndose desde 2013, nos alerta una vez más de que esta situación se ha convertido en estructural, por lo que se hace necesaria una estrategia de políticas públicas al respecto.

No obstante, es la población entre 45 y 65 años la que presenta unas mayores tasas de exclusión, con un 27,3%. Este grupo, que en 2007 reflejaba una exclusión del 13%, fue uno de los grandes damnificados de la Gran Recesión y a quienes la posterior recuperación económica nunca

terminó de llegar. El actual proceso de digitalización que ha traído la pandemia puede volver a minar su incorporación al mercado de trabajo y dificultar con ello su integración en la sociedad sin que las políticas públicas de inserción laboral estén prestando una especial atención a este colectivo.

Por último, aunque la pandemia ha traído altas tasas de mortalidad entre las personas de más edad y han sido el grupo de mayor afectación por la enfermedad de la COVID-19, sobre todo en las primeras olas, las personas mayores de 65 años siguen siendo el colectivo con menores tasas de exclusión y se repiten las cifras de 2018.

GRÁFICO 16. Evolución de la incidencia de la exclusión social en la población residente en España, según grupos de edad



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018, 2021.

Esto demuestra que los sistemas de protección a la tercera edad siguen actuando como elementos de seguridad y que un mecanismo de protección bien estructurado, con recursos adecuados, consensuado y universal, como es el sistema de pensiones, realmente funciona. Del mismo modo se evidencia que dejar en manos del actual mercado laboral la posibilidad de integración del resto de grupos etarios no es una solución fiable en estos momentos.

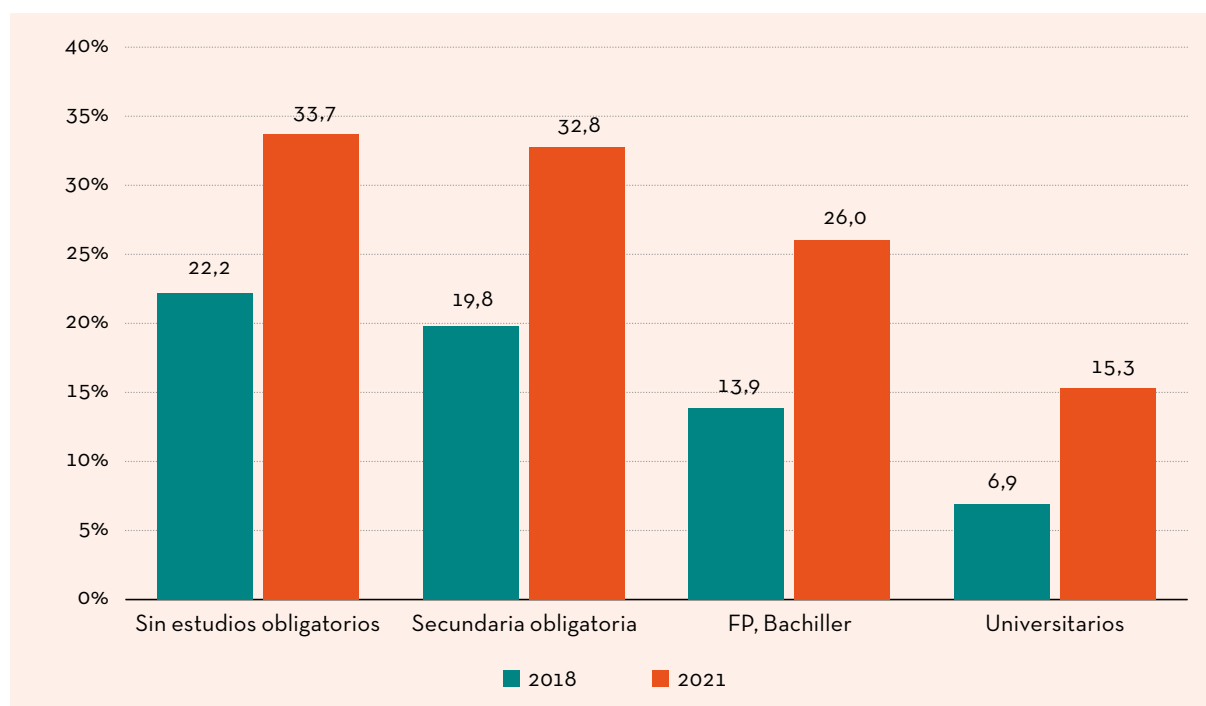
3.4.3. La educación protege... pero cada vez menos

Desde que comenzamos la medición de la exclusión en 2007, el nivel de estudios de la persona sustentadora del hogar ha sido un elemento clave para comprender la vertebración del eje integración y exclusión. Así, la realidad plasmaba la lógica de a mayor nivel de estudios más bajas tasas de exclusión, y a la inversa, a menor nivel de estudios tasas más altas de exclusión. Los resultados obtenidos en la EINSFOESSA 2021 corroboran esa tendencia, pero a la vez la debilitan.

Por un lado, si en el gráfico 17 observamos los resultados de exclusión según nivel de estudios de la persona sustentadora principal del hogar para 2021, vemos que las tasas de exclusión entre las personas sin estudios obligatorios (33,7%) duplican las obtenidas entre aquellos hogares encabezados por alguien con estudios universitarios (15,3%). Se corrobora así la hipótesis de que el nivel de estudios continúa siendo un elemento protector contra la exclusión.

Al centrarnos en la evolución de las tasas de exclusión en cada uno de los grupos entre 2018 y 2021 comprobamos que, si bien la exclusión se ha incrementado notablemente en todos los grupos, el aumento más importante se da precisamente entre los hogares sustentados por personas con estudios universitarios, duplicando en la actualidad el valor registrado en 2018 (15,3% de 2021 frente a 6,9% en 2018).

GRÁFICO 17. Evolución de la incidencia de la exclusión social según el nivel de estudios de la persona sustentadora principal



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018, 2021.

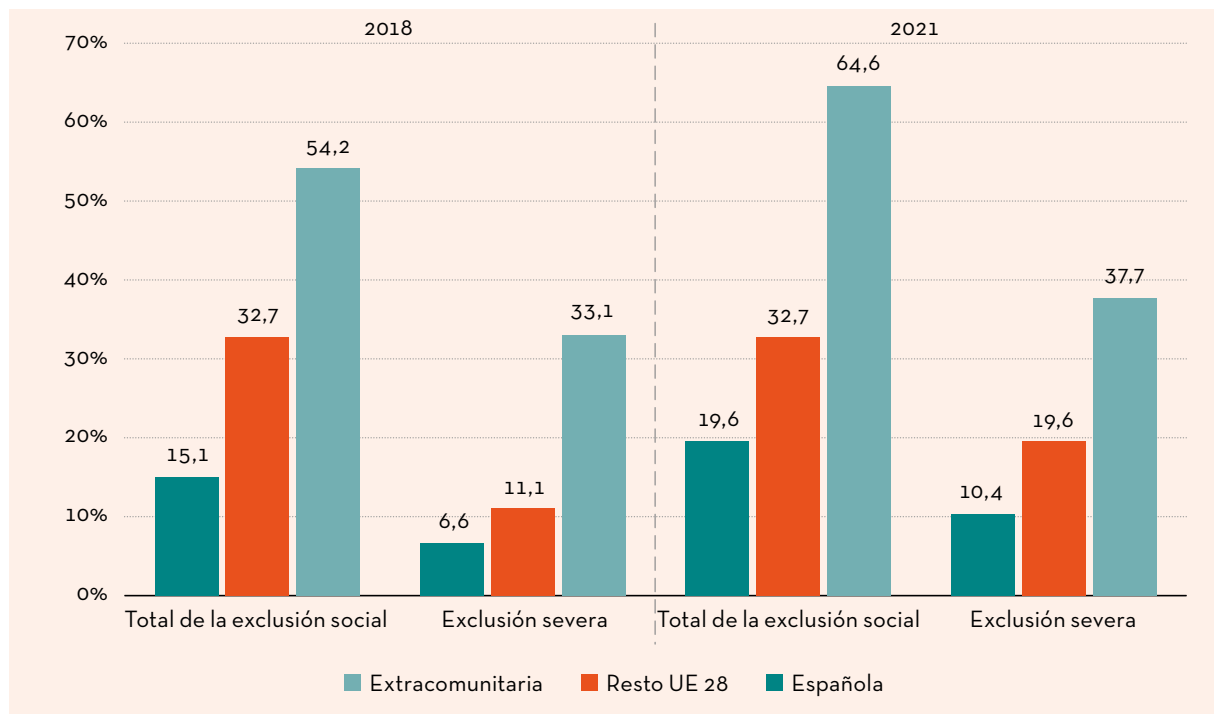
Así pues, y, en conclusión, **la educación sigue funcionando como factor de integración y se mantiene como un elemento eficaz para ascender en el ascensor social y de protección frente a la exclusión**, por lo que el mantenimiento y mejora de políticas que blinden un acceso igualitario a la educación y que tengan como objetivo el compensar la desigualdad de partida del alumnado, es vital para la cohesión de la sociedad. Pero, por otro lado, **es necesario abrir una reflexión sobre el efecto cada vez menos protector de la enseñanza universitaria en nuestra sociedad**, algo constatado en esta oleada de medición pero que ya se apuntaba en la anterior.

3.4.4. La población de origen inmigrante viaja en el último vagón

El hecho de que la población de origen inmigrante vive las realidades más críticas de exclusión es una constatación que venimos exponiendo desde que comenzáramos las mediciones en 2007. La pandemia de la COVID-19, ha supuesto un duro golpe a un colectivo que ya partía de posiciones de desventaja.

Los resultados de la EINSFOESSA 2021 vuelven a evidenciar el deterioro que la crisis de la COVID-19 ha generado en las condiciones de vida de la población de origen inmigrante. Así, las tasas de exclusión entre las personas con nacionalidad extracomunitaria (54,2%) triplican las registradas entre la población de origen español (15,1%). Una dinámica que es aún más marcada si atendemos a la exclusión severa, una realidad que afecta a una de cada tres personas con nacionalidad extracomunitaria (33,1%) y que multiplica por cinco la tasa de exclusión severa entre la población de origen español (6,6%).

GRÁFICO 18. Incidencia de la exclusión social y exclusión severa según nacionalidad

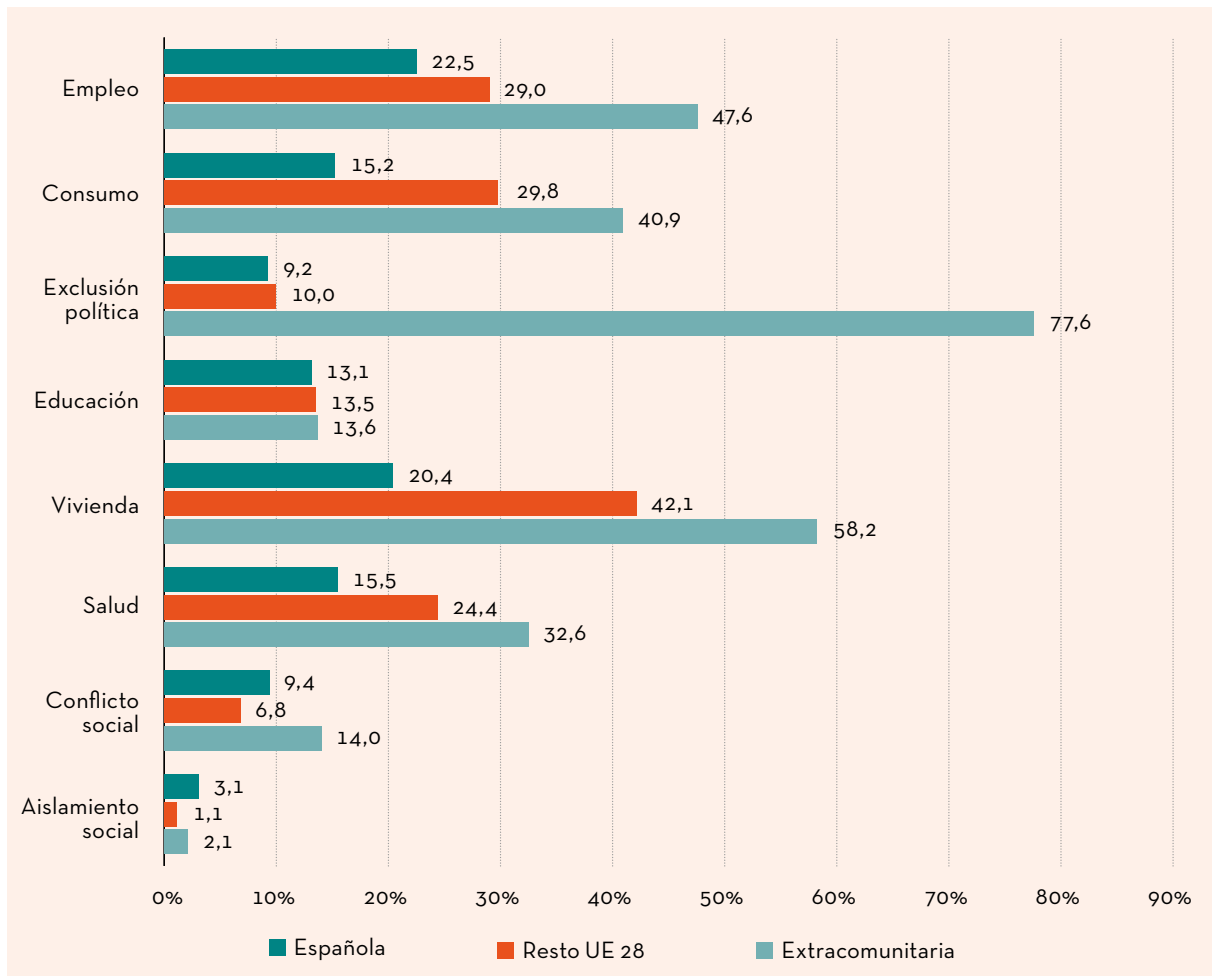


Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018, 2021.

Una realidad de exclusión entre la población de origen inmigrante que la pandemia ha intensificado, cronificando una clara posición de desventaja que se evidencia en las mayores tasas de exclusión registradas prácticamente en todas las dimensiones de nuestro análisis.

En particular, la dimensión con una mayor afectación es la de la exclusión política (77%), una consecuencia lógica si tenemos en cuenta que esta dimensión evalúa la capacidad de las personas de influir sobre los tomadores de decisiones y gran parte de la población de origen extracomunitario tiene negado el derecho al voto. Las dimensiones de vivienda (58,2%), empleo (47,6%) y consumo (40,9%) son las siguientes en nivel de afectación a este colectivo, con cifras siempre muy superiores tanto a las de las registradas por las personas de origen español como a los de otras nacionalidades europeas.

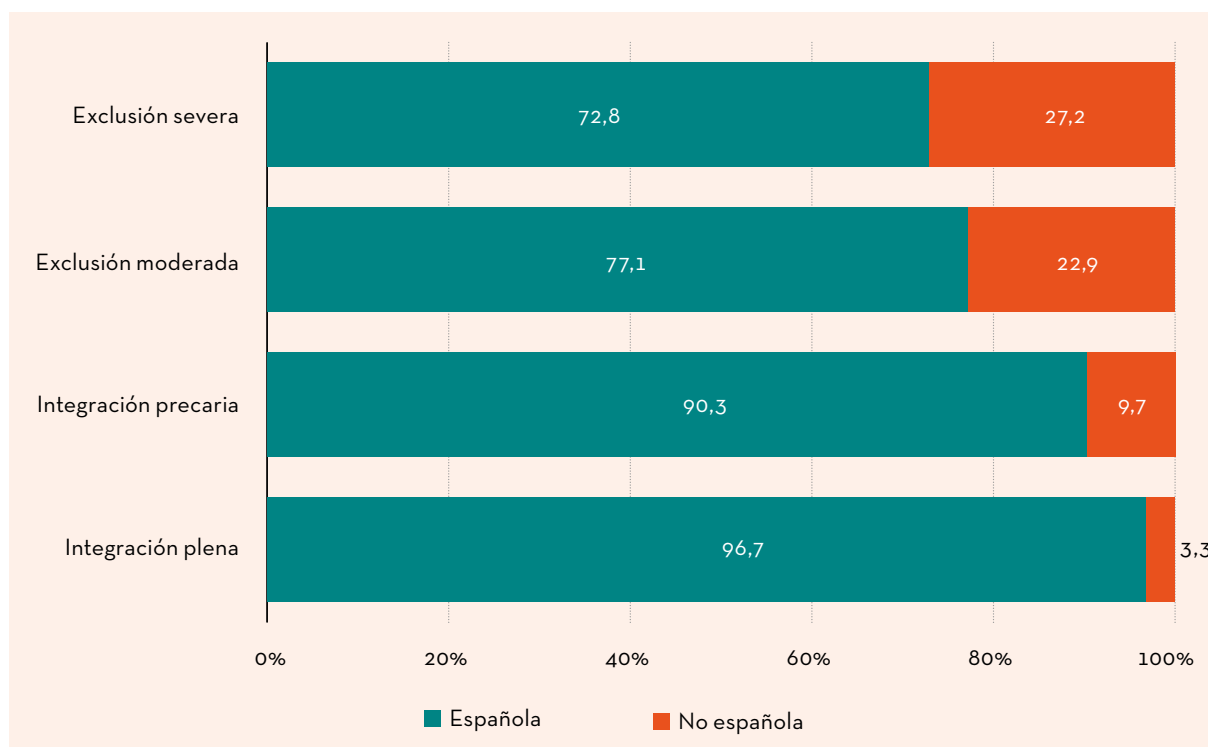
GRÁFICO 19. Población afectada por cada una de las dimensiones de la exclusión social, según nacionalidad (%)



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2021.

No obstante, conviene señalar que, si bien en términos de incidencia hay un gran porcentaje de población de origen inmigrante en situación de exclusión, cuando se observan las cifras globales, en términos de distribución de la exclusión la población de origen español sigue siendo la mayoritaria. Así, de cada 100 personas en situación de exclusión severa, 73 son españolas y 27 de origen extranjero. En el otro extremo, si observamos la distribución de la integración plena vemos que la inmensa mayoría (96,7%) es de origen español, frente a un 3,3% de origen inmigrante.

GRÁFICO 20. Distribución de los espacios de exclusión-integración según nacionalidad



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2021.

Si tenemos en cuenta que según el padrón de habitantes en sus datos provisionales a 1 de enero de 2021, la población de origen inmigrante que vive en España es de un 15%, vemos que se encuentra claramente sobrerrepresentada en el espacio de la exclusión, con mayor intensidad en la exclusión severa, y notablemente infrarrepresentada en la integración plena.

Podemos concluir, por tanto, que la población de origen extracomunitario se encuentra segregada y fuertemente estratificada ocupando los niveles sociales más desfavorecidos y con graves dificultades en ámbitos tan críticos como el empleo, la vivienda y la pobreza.

Capítulo 4

El futuro del Ingreso Mínimo Vital más allá del contexto de la crisis de la COVID-19

Después de un primer diagnóstico ofrecido en las páginas anteriores del carácter de la crisis en la que estamos inmersos, conocer las consecuencias que la crisis ha generado durante el año 2020 en la estructura social del Estado, así como medir la evolución de las condiciones de vida y los niveles de inclusión social, en particular el empeoramiento en todas las dimensiones de exclusión con un fuerte impacto en la pérdida de ingresos de los hogares, parece esencial analizar las medidas de protección social existentes, concretamente las que conforman nuestro **sistema de garantía de ingresos**, con un foco especial en el **IMV** como una de las medidas más importantes aprobadas para la emergencia en el momento actual y por su constitución como **prestación no contributiva que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad**.

4.1. Contexto y objetivos del IMV: marco legal e institucional

La pobreza y la exclusión social en España constituyen un problema social estructural que está presente en la agenda pública, sobre todo tras haberse incrementado durante las crisis habidas, tanto durante la de 2008, como con la actual crisis social y sanitaria originada por la COVID-19. **Las políticas sociales** para abordar la desigualdad se han centrado en medidas de protección social muy limitadas a determinados colectivos en situación de extrema pobreza o en situación de carencia material severa⁽⁸⁾, pero **no han significado una transformación eficaz en la transición hacia la inclusión social efectiva**.

La diversidad de medidas centradas en una renta mínima garantizada ha influido de forma diferente a nivel territorial, pues cada comunidad autónoma ha asumido un marco jurídico propio para paliar situaciones de pobreza severa, pero sin que se haya dado un marco de actuación de referencia a nivel estatal.

Desde la Unión Europea se anuncia, en consonancia con la persistente situación de pobreza, la relevancia de la renta mínima garantizada para brindar una alternativa de ingresos de subsistencia a las capas sociales más desfavorecidas y con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo o a empleos

(8) Se considera que una persona está en situación de carencia material severa si vive en un hogar que declara tener carencia en al menos cuatro elementos de los nueve de la lista siguiente que se preguntan en la encuesta: 1. No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año. 2. No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días. 3. No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada. 4. No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 750 euros). 5. Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses. 6. No puede permitirse disponer de un automóvil. 7. No puede permitirse disponer de teléfono. 8. No puede permitirse disponer de un televisor. 9. No puede permitirse disponer de una lavadora.

con capacidad de integración económica y social. Desde 2014 el Consejo Europeo realiza una recomendación dirigida a mejorar la eficacia de la renta mínima garantizada. Concretamente en el 2018 plantea la siguiente recomendación a España: “Mejorar el apoyo a las familias e intensificar la eficacia de los sistemas de renta mínima garantizada, abordando las lagunas en la cobertura, simplificando la multiplicidad de sistemas nacionales y reduciendo las disparidades en las condiciones de acceso a los sistemas autonómicos”⁽⁹⁾. En el año 2020, este mismo Consejo recomienda reformar la mejora de la cobertura y eficacia de los sistemas de rentas mínimas garantizadas.

Finalmente, dada la emergencia social, producto de la crisis de la COVID-19, urge dar respuesta al empeoramiento de la situación de pobreza de una parte importante de la población residente en España más allá de las rentas garantizadas a nivel autonómico. Es en este contexto cuando se impulsa el Ingreso Mínimo Vital, una prestación no contributiva de ámbito estatal centrada en los colectivos en situación de pobreza severa. Se aprueba, en este sentido, por el Consejo de Ministros, el **Real decreto 20/2020 de 29 de mayo**⁽¹⁰⁾, por el que se establece el **Ingreso Mínimo Vital**, que busca “la reducción de la pobreza, especialmente la pobreza extrema, y la redistribución de la riqueza. Al asegurar un determinado nivel de renta con independencia del lugar de residencia, esta prestación de la Seguridad Social promoverá la igualdad efectiva de todos los españoles”.

El Ingreso Mínimo Vital (IMV en adelante) es una prestación no contributiva de la Seguridad Social que garantiza unos ingresos mínimos a quienes carecen de ellos. Con el IMV se crea un derecho subjetivo⁽¹¹⁾, avalado constitucionalmente (artículo 41). Se convierte en una prestación más dentro del Sistema de Garantía de Ingresos y en una medida complementaria de la política de lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Desde el primer momento, esta prestación fue recibida con satisfacción por todas las entidades sociales, y recibió un altísimo respaldo social. Según el Barómetro del CIS de mayo de 2020, el 83% de la población apoyaba el Ingreso Mínimo Vital⁽¹²⁾. Sin embargo, desde su implantación se señalaron las lagunas que impedían el acceso a esta prestación de muchas personas en situación de pobreza y exclusión social⁽¹³⁾.

⁽⁹⁾ Recomendación del Consejo de 13 de julio de 2018 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España (2018/C 320/08). Forma parte de la recomendación nº 2, página 38.

⁽¹⁰⁾ Real Decreto-Ley 20/2020 de 29 de mayo. Referencia: BOE-A-2020-5493.

⁽¹¹⁾ Desde el derecho objetivo u ordenamiento jurídico actual (Constitución española), se entiende el derecho subjetivo como conjunto de potestades, libertades y facultades que poseen los individuos. Concretamente, significa que el IMV se recibirá siempre que se cumplan los requisitos de acceso, como ocurre con el derecho a la pensión de jubilación o la prestación por desempleo, por ejemplo, y no depende del presupuesto.

⁽¹²⁾ Un 12,4% de los encuestados la rechaza y un 1,7% cree que habría que “recurrir a otras medidas” para ayudar a las personas o sectores más afectados por la pandemia.

⁽¹³⁾ Desde el texto inicial, aprobado por Real Decreto Ley y convalidado posteriormente en el Congreso de los Diputados por Resolución de 10 de junio de 2021, el gobierno ha introducido diversas modificaciones.

Se modifican:

- Los artículos 7, 19, 25, 33 y disposiciones transitorias 1 y 2, por Ley 10/2021, de 9 de julio (Ref. BOE-A-2021-11472).
- Los artículos 4 a 6, 14.1, 19, 25.3, 30.2, 31.2 y se añaden los artículos 6 bis a 6 quater, 19 bis, 33 bis y la disposición transitoria 8, por Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero (Ref. BOE-A-2021-1529).
- El artículo 29, por Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre (Ref. BOE-A-2020-16823).
- Los artículos 4 a 8, 10, 13, 16, 34, 35 y las disposiciones transitorias 3 y 7, por Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre (Ref. BOE-A-2020-11416).
- Los artículos 7, 19, 25, 33, las disposiciones transitorias 1 y 2, por Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre (Ref. BOE-A-2020-11043)
- El artículo 20 y la disposición transitoria 1, por Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio (Ref. BOE-A-2020-7311).

Por último, se amplía hasta el 30 de junio de 2021, el plazo indicado en la disposición transitoria 4.1, por Resolución de 16 de diciembre de 2020 (Ref. BOE-A-2020-16518).

En paralelo a la aplicación efectiva, se está tramitando en el Congreso de los Diputados como proyecto de ley (en el papel mediante tramitación de urgencia) habiéndose cerrado en este momento el plazo de aportación de enmiendas por parte de los grupos parlamentarios y pendientes del informe de la Ponencia de la Comisión de Inclusión, Seguridad Social y migraciones.

Además de modificaciones realizadas por el Gobierno y enmiendas hechas en el Congreso, ha habido dos nuevos **reales decreto el 22 y el 28 de septiembre de 2020**, que han modificado ciertos criterios, permitiendo ampliar la capacidad de cobertura del IMV. El martes 2 de febrero de 2021 el Consejo de Ministros aprobó un paquete de medidas del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones que incluye modificaciones en el Ingreso Mínimo Vital.

En cuanto a sus características, se trata de una renta de 470 euros al mes **(14)** para una persona adulta que viva sola y, cuando se trata de una unidad de convivencia, esa cantidad se incrementa en 141 euros al mes por cada persona adicional, adulta o menor, hasta un máximo de 1.034 euros al mes y, en el caso de las familias monoparentales, se añade un complemento equivalente a un 22% de las pensiones no contributivas.

En el marco europeo, este derecho subjetivo está recogido en la Carta Social Europea. En lo que respecta al ámbito de la Unión Europea, el Pilar Europeo de Derechos Sociales (Gotemburgo, noviembre 2017) recoge entre sus principios, en concreto en el número 14, dedicado a la renta mínima, que todas las personas tienen derecho al acceso a bienes y servicios habilitantes.

Junto con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019, que aprobó la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, **la aprobación en España del Ingreso Mínimo Vital ha supuesto un importante hito para la lucha contra la pobreza**. El IMV es una herramienta que ha de asegurar la vida digna de las personas para que participen en la sociedad, manteniéndolas económicamente a flote para tratar de evitar que caigan en la dimensión económica de la exclusión social y, a partir de ahí, en otras dimensiones relacionadas con esta.

4.2. Evolución de la implementación del IMV y primer balance desde su aprobación según datos oficiales de la Seguridad Social

El Ingreso Mínimo Vital responde a una demanda vinculada a un contexto con problemas sociales estructurales que no tienen respuesta en el modelo productivo y económico imperante. La tasa de desempleo llegó al 15,3% en el segundo trimestre de 2020 **(15)**, momento en el que la pandemia estaba en su pico más alto, significando una reducción importante de los ingresos del conjunto de los hogares, pero especialmente de aquellos que ya estaban en una situación de exclusión social o en situaciones de carencia material severa, como muestra la propia Encuesta de Condiciones de Vida **(16)**. Aunque los datos de ingresos disponibles por los hogares en España son referidos al año 2019, y por tanto no reflejan todavía la realidad del primer año de pandemia, estos datos nos muestran que las situaciones de pobreza ya estaban en proceso de empeoramiento en el periodo previo a la crisis sanitaria. Pues bien, según esta fuente, **el porcentaje de población en riesgo de pobreza en 2020 aumentó al 21% (+0,3 puntos porcentuales respecto del 2019) y el 7% de la población se encontraba en situación de carencia material severa, frente al 4,7% del año anterior**. Es un contexto social que avala más, si cabe, la importancia de disponer de un instrumento de protección social de carácter estatal, complementario a las rentas mínimas garantizadas en las comunidades autónomas.

(14) El Ingreso Mínimo Vital ha subido un 1,8% en 2021.

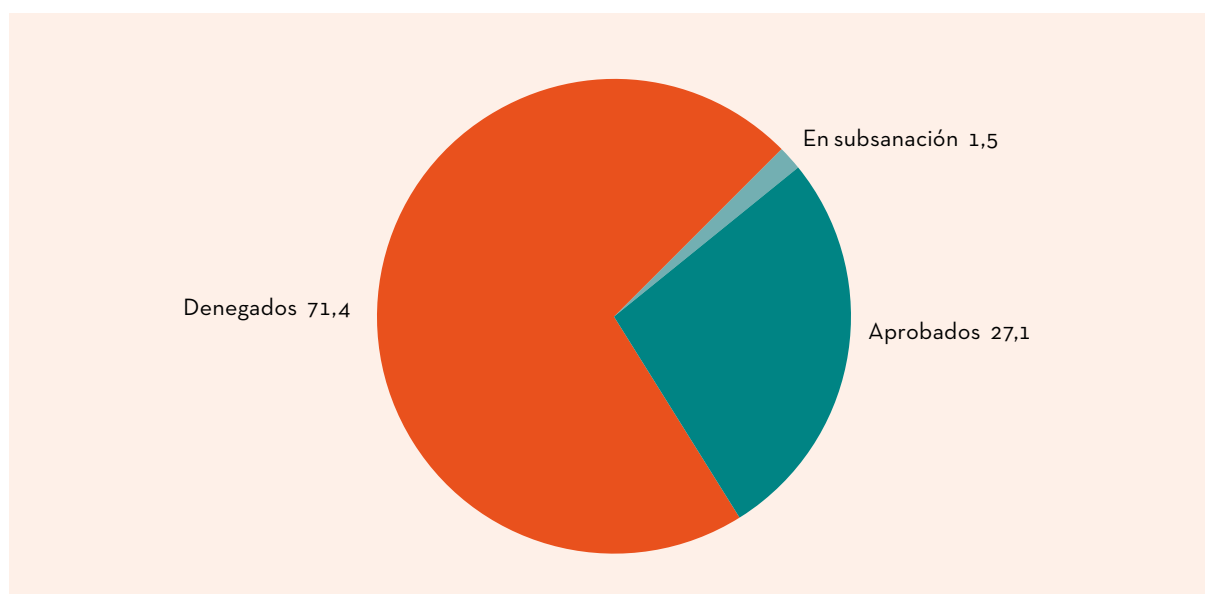
(15) Encuesta de Población Activa, del INE, 2.º trimestre de 2020.

(16) INE. Encuesta de Condiciones de vida 2020, publicada el 15/07/2021.

Desde que se puso en marcha el Ingreso Mínimo Vital, en junio de 2020, la evolución de las prestaciones que han sido tramitadas muestra una eficacia muy relativa tomando como referencia la provisión inicial de potenciales beneficiarios/as. En su presentación oficial por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, la cifra de potenciales beneficiarios/as ascendía a 2,3 millones de personas, procedentes de 850.000 hogares, que cumplían con los requisitos de acceso preestablecidos. Desde entonces esta cobertura prevista está aún lejos de su cumplimiento.

En total se ha recibido, hasta septiembre 2021, según últimos datos oficiales disponibles⁽¹⁷⁾, un total de 1.322.904 millones de solicitudes válidas (91,0%), de las que 1.244.029 millones han sido tramitadas (el 94,0%). Del total de expedientes tramitados, tan solo el 27,1% de las solicitudes han sido aprobadas (336.933), frente a siete de cada diez que han sido denegadas (888.458). El 1,5% restante está en proceso de subsanación pendiente de completar alguna información (18.638).

GRÁFICO 21. Situación de los expedientes de solicitud del IMV tramitados por la Seguridad Social (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de nómina de septiembre de 2021, Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones.

Según la nómina de mayo de 2021, las denegaciones se han producido, en su mayoría, por no cumplir el criterio de vulnerabilidad social. Es decir, que los solicitantes han superado los umbrales de renta y patrimonio asociados a la pobreza. También señalan que un 10% de las denegaciones son consecuencia de la falta de acreditación de la unidad de convivencia.

El total de prestaciones concedidas, según nómina de septiembre de 2021, asciende a 799.203 personas, beneficiando a 315.913 hogares, el 37,2% de los previstos inicialmente, llegando la cuantía media a los 436€ por hogar⁽¹⁸⁾. La ratio de beneficiarios por prestación es de 2,53 personas.

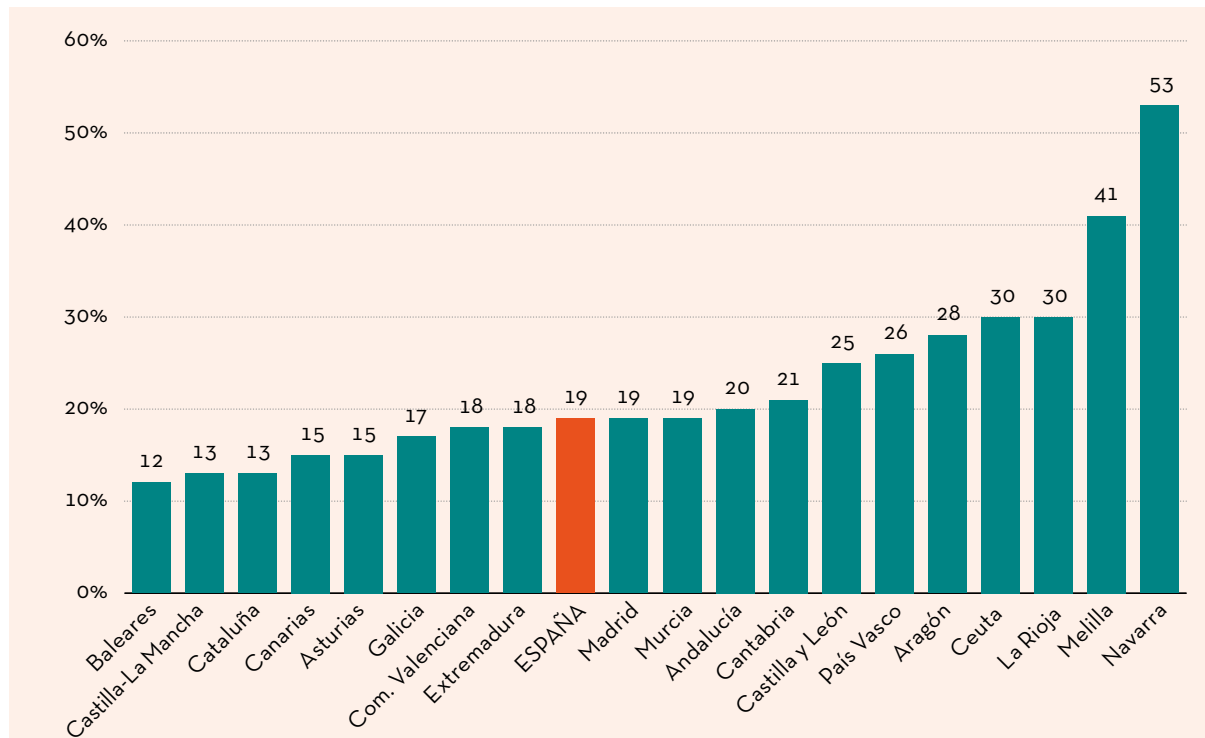
Por regiones, la Comunidad Foral de Navarra y la Ciudad Autónoma de Melilla son las que registran mayor proporción de expedientes aprobados sobre el total de población en situación de pobreza severa, seguido de La Rioja, Ceuta, Aragón y País Vasco. Por el contrario, en las que menos personas

⁽¹⁷⁾ Nómina de septiembre de 2021, Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones.

⁽¹⁸⁾ La cantidad de la prestación que se percibe no es una cantidad fija. Se calcula tomando en cuenta la diferencia entre los ingresos de la unidad de convivencia (o de la persona que viva sola) y la renta garantizada correspondiente a cada caso, es decir, a la composición del hogar y de la unidad de convivencia.

han accedido a esta prestación en proporción respecto de su población con menores ingresos son Baleares, Castilla La Mancha y Cataluña.

GRÁFICO 22. Proporción de personas beneficiarias del IMV sobre la población en pobreza severa según comunidad autónoma



Fuente: Elaboración propia a partir de nómina de septiembre de 2021, Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones y Encuesta de Condiciones de Vida 2019 y Padrón continuo Provisional a 1 de enero de 2019.

En cuanto al perfil de las personas que han solicitado esta prestación o que ya la están recibiendo, se observa que entre el total de titulares (316.000), dos de cada tres son mujeres. (19)

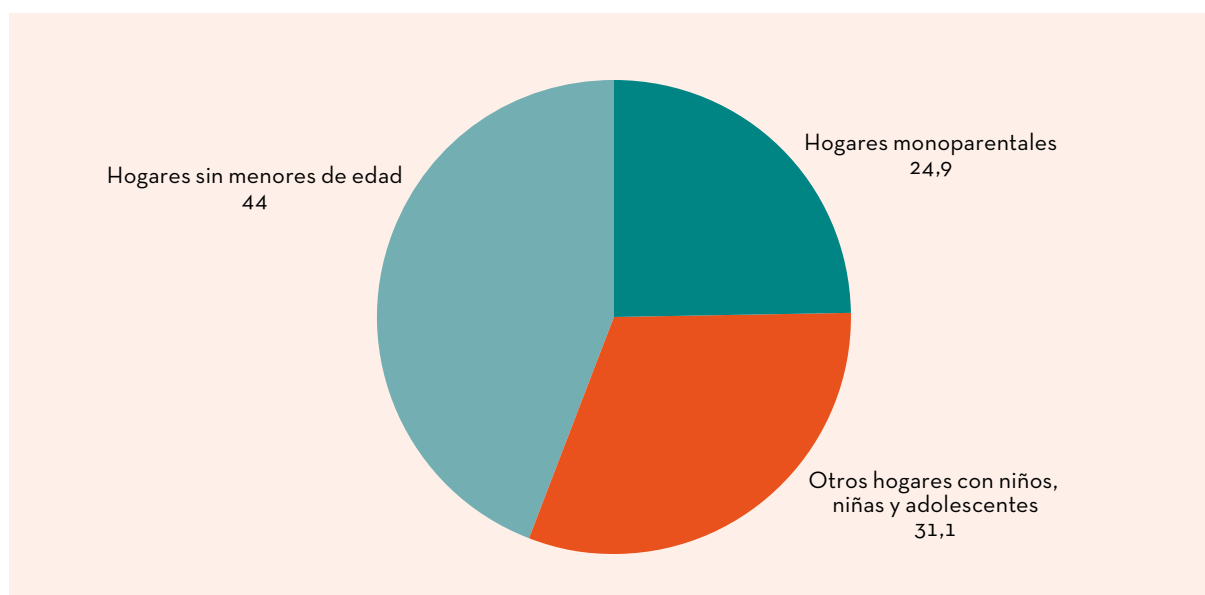
Por grupos de edad, los que más se han beneficiado son los que están en la franja de 36 a 45 años (32,6%) seguido por las personas de edad comprendida entre los 46 y los 55 años (29,5%), las que tienen entre 24 y 35 años (18,4%) y entre 56 y 65 años (17,9%). Como es lógico por los propios requisitos de la prestación(20), en los extremos etarios, menos de 24 años y 65 y más años, la proporción de titulares es mucho menor con el 1,1% y 0,5% respectivamente. En suma, la media de edad de las personas titulares es de 45 años.

(19) Son titulares de esta prestación las personas con plena capacidad de obrar que la soliciten y la perciban, en nombre propio o en nombre de una unidad de convivencia. En un mismo domicilio podrá haber un máximo de dos titulares. Por su parte, pueden ser beneficiarias del IMV (perceptoras) todas las personas que sean miembro de la unidad de convivencia.

(20) Se prevén los siguientes criterios según edad:

- Personas mayores de 23 años y menores de 65 años que viven solas, siempre que no estén unidas a otra persona por vínculo matrimonial o como pareja de hecho, y siempre que no formen parte de otra unidad de convivencia. Es necesario recordar que posteriormente se eliminó el límite de 65 años.
- Personas menores de 23 años que viven solas y han sido víctima de violencia de género o víctima de trata de seres humanos y explotación sexual.
- Personas menores de 23 años emancipados/as que tengan hijos/as menores a cargo.
- Personas mayores de 65 años cuando convivan con menores de edad o personas incapacitadas judicialmente a su cargo.

GRÁFICO 23. Porcentaje de hogares beneficiarios del IMV según tipo de hogar (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de Nómina de septiembre de 2021, Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones.

Por tipo de hogar, predominan los hogares con menores de edad en general, seguidos de los específicamente monoparentales. Del total de hogares, el **56%**, más de **176.900 hogares**, cuentan con **menores de edad**. Es un dato que revela la incidencia que significa esta prestación en la reducción de la pobreza en hogares con niños, niñas o adolescentes a cargo.

4.3. Una cobertura insuficiente y con lagunas específicas entre perfiles, tipos de hogares y situaciones de exclusión social

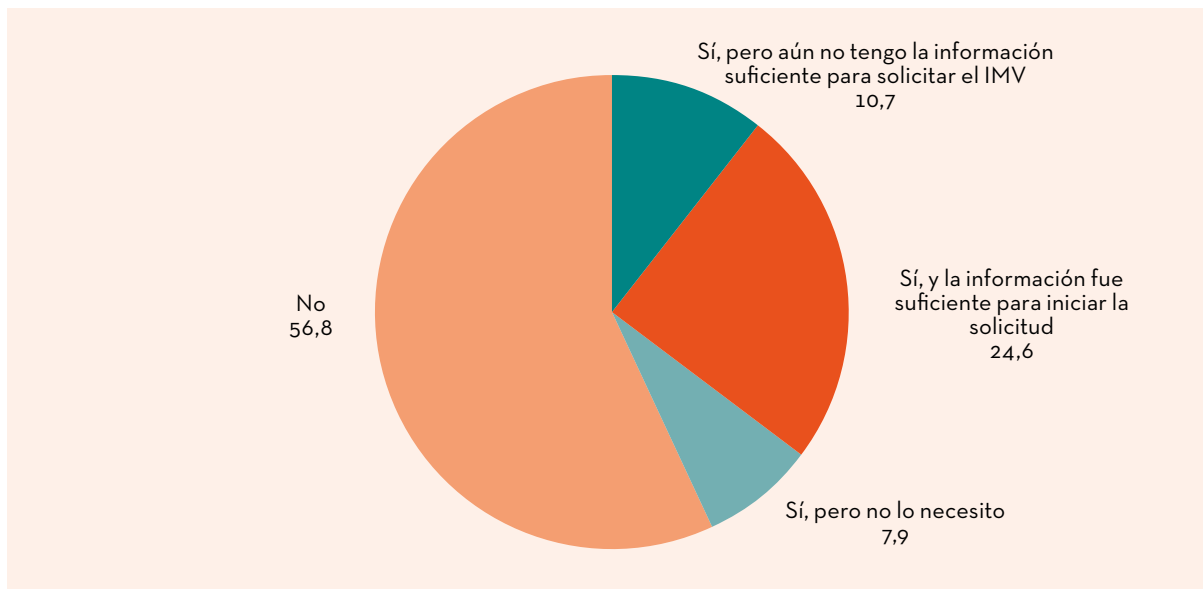
La eficacia de este derecho subjetivo, el Ingreso Mínimo Vital, está en constante revisión desde su puesta en marcha. En este sentido, ahondando en su capacidad de respuesta para mejorar las condiciones materiales de la población en situación de pobreza, presentamos a continuación un avance de resultados de la EINSFOESSA 2021 sobre el nivel de penetración y cobertura del IMV, junto con las rentas mínimas de inserción social o equivalentes autonómicos, así como de otras ayudas económicas (ayudas de emergencia, subsidio por desempleo, pensiones no contributivas) para garantizar un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica.

4.3.1. El Ingreso Mínimo Vital, ¿se conoce lo suficiente?

Algo más de un año después de su aprobación, aún un altísimo porcentaje de los hogares, en particular en situación de pobreza severa, no cuenta con suficiente información para la solicitud o tramitación del IMV, lo cual implica que la medida no esté teniendo la cobertura deseada entre el colectivo para el que estaba pensada, pues el primer obstáculo se produce antes siquiera de llegar a iniciar los trámites para solicitarla.

Entre la población diana de la prestación, es decir, los hogares en situación de pobreza severa con ingresos inferiores al 40% de la mediana(21), vemos cómo **más de la mitad de estos hogares no ha recibido información y para un 10,7% no era suficiente para poder realizar el trámite**. Tan solo en un 24,6% de hogares la información ha sido correcta y suficiente para iniciar la solicitud.

GRÁFICO 24. Porcentaje de hogares en pobreza severa (umbral ECV 2020) según información recibida sobre el ingreso mínimo vital (%)



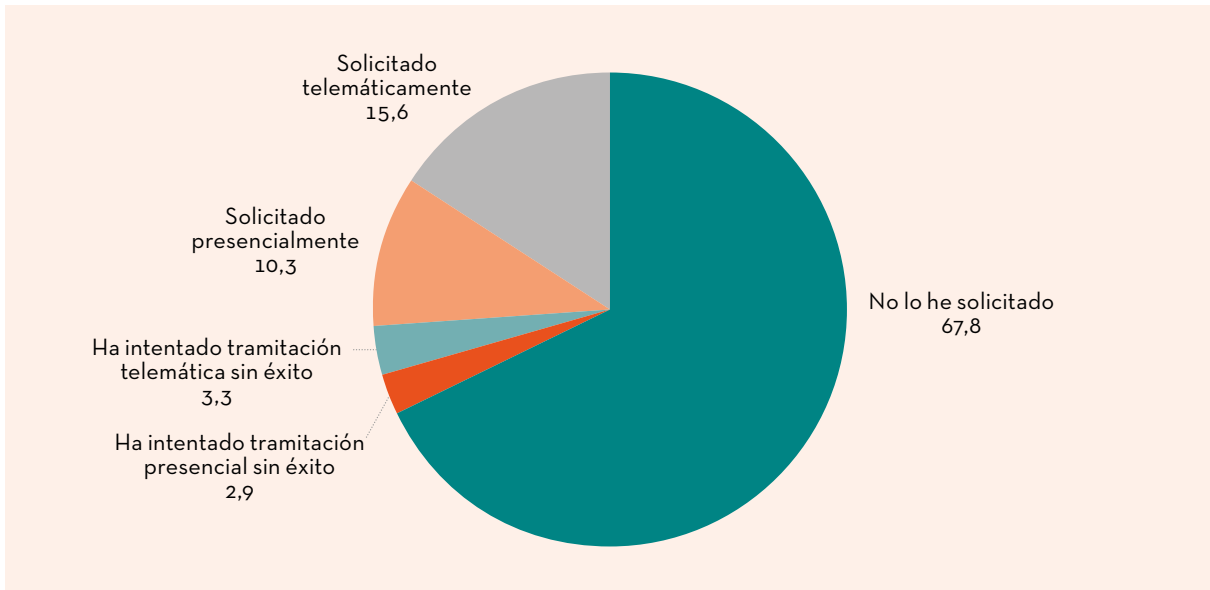
Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2021.

Cuando la información ha sido suficiente para iniciar el trámite, ¿cuántos hogares han finalmente realizado la solicitud? ¿Han encontrado los hogares algunas dificultades para solicitar la prestación? **Más de dos tercios de los hogares en pobreza severa no lo han solicitado (el 67,8%)**. Es importante resaltar también que **un 6,2% de hogares lo han intentado, pero han encontrado barreras para realizar el trámite**: o bien lo han intentado de forma presencial pero aún no lo han podido tramitar por no tener todavía cita o lo han intentado telemáticamente, pero hasta el momento no lo han conseguido.

En suma, tan solo una cuarta parte de los hogares en pobreza severa (el 25,9%) han conseguido realizar el trámite con éxito. De estos, un 15,6% lo ha solicitado telemáticamente y un 10,3% de forma presencial.

(21) En este capítulo la tasa de pobreza severa se ha calculado a partir de los datos de ingresos de los hogares recogidos en la EINSFOESSA 2021 referidos a 2020 y al umbral de ingresos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2020 (ingresos a 2019) correspondiente a los requisitos de ingresos utilizados para tramitar el Ingreso Mínimo Vital. La cuantía del umbral se eleva a 6.417,35€ anuales por unidad de consumo.

GRÁFICO 25. Porcentaje de hogares en pobreza severa (umbral ECV 2020) según estado actual de la solicitud del ingreso mínimo vital (%)



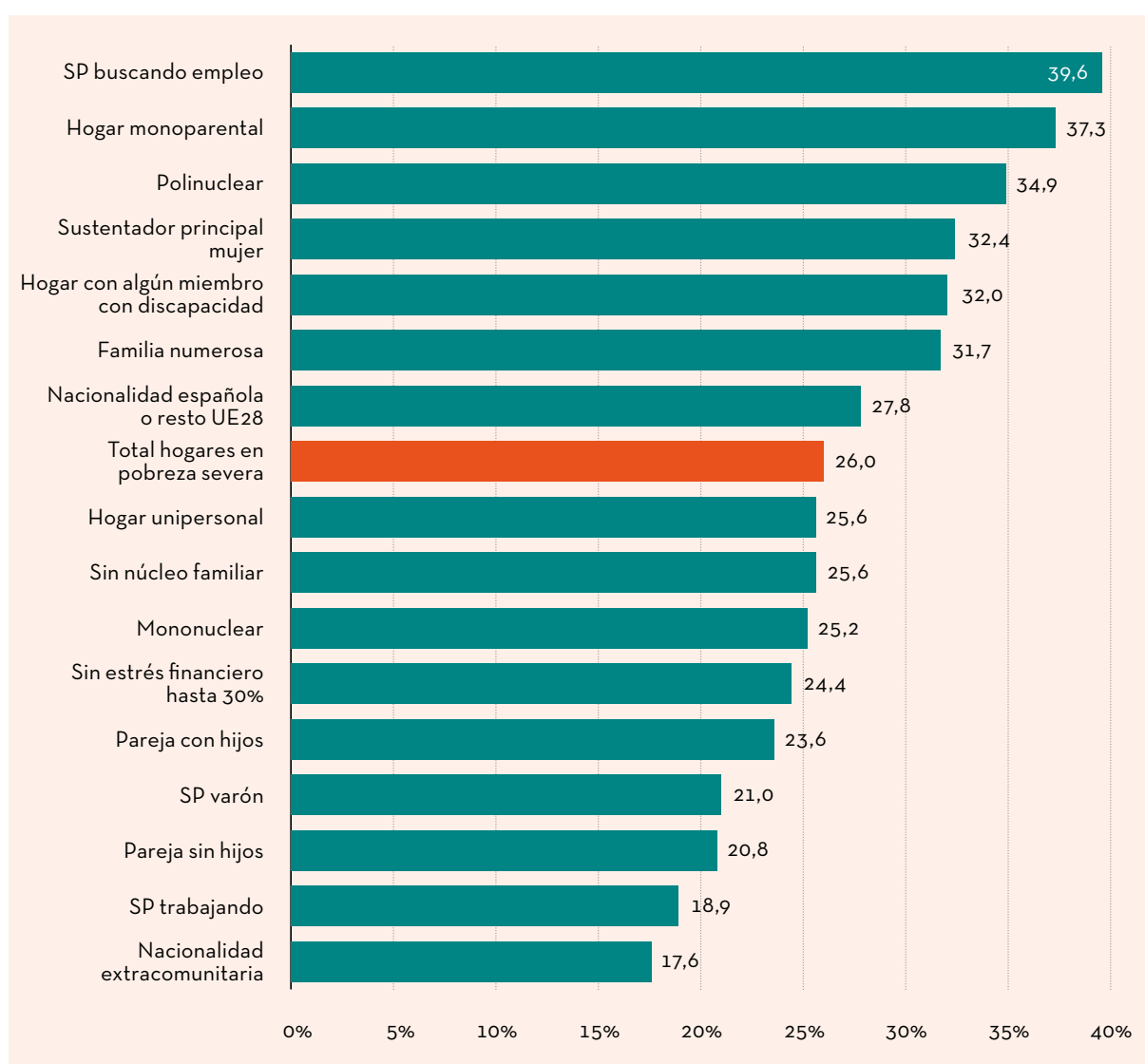
Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2021.

4.3.2. Perfil de los hogares solicitantes

Obviamente el porcentaje de hogares que ha solicitado la prestación aumenta según las características y necesidades sociales de los hogares y de la persona sustentadora principal. Concretamente, **es mayor la proporción de solicitantes de la prestación entre los hogares en situación de mayor vulnerabilidad social y/o económica**. Así, el número de hijos/as a cargo por persona adulta influye en la necesidad de solicitar el IMV. Las familias monoparentales, con solo una persona adulta a cargo, o las familias numerosas, con 3 o más descendientes, son las que más lo han solicitado en comparación con las familias donde hay menos hijos/as o más personas adultas a cargo. Así, entre las familias que sufren la pobreza severa se encuentra **mayor proporción de solicitantes entre los hogares de tipo monoparental (37,3%) y las familias numerosas (31,7%)**. También es más alto el porcentaje de solicitantes entre los hogares polinucleares (34,9%), los hogares con algún miembro con discapacidad (32%) y los hogares de nacionalidad española (27,8%).

El porcentaje de hogares en pobreza severa solicitantes del IMV es también mayor cuando la persona sustentadora principal del hogar es una mujer (32,4%) o se encuentra en búsqueda activa de empleo (39,6%). Aunque presente un porcentaje menor, es importante resaltar también el 18,9% de hogares que, a pesar de contar con un empleo, no alcanzan unos ingresos suficientes, y se ven obligados a solicitar el IMV.

GRÁFICO 26. Porcentaje de hogares en pobreza severa (umbral ECV 2020) solicitantes del IMV según diferentes características de los hogares y/o de la persona sustentadora principal (SP)



Nota: El estrés financiero es la proporción de ingresos destinados al pago de la vivienda, lo que provoca: del 30 al 59,9% de los ingresos=estrés moderado y por encima del 60% de los ingresos=estrés extremo.

Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2021.

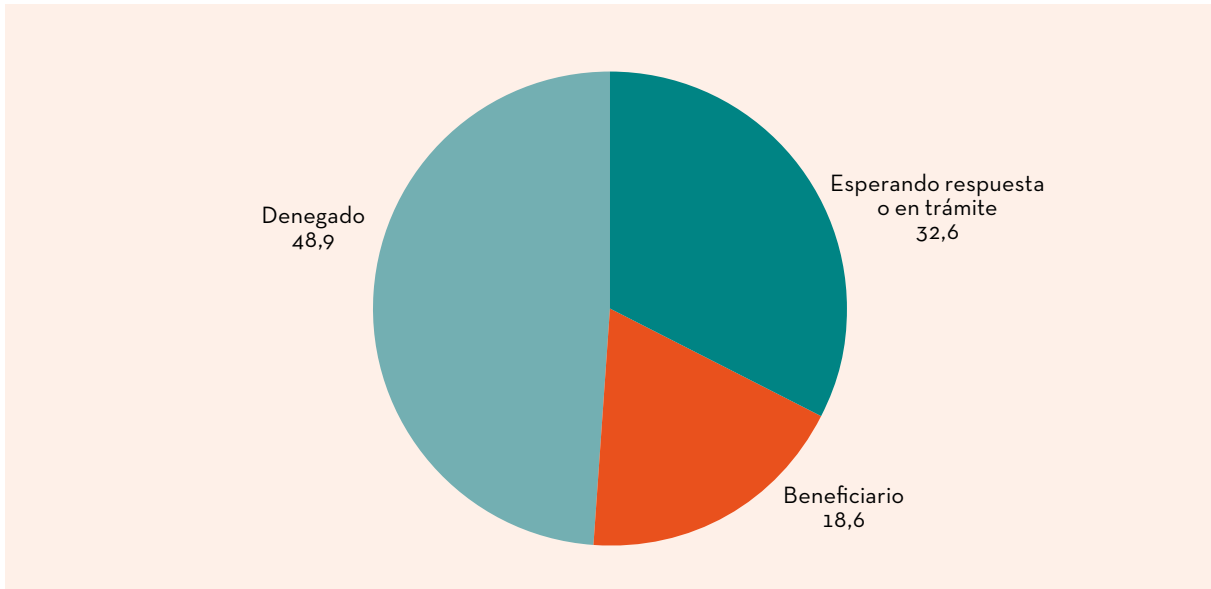
A la vista de los datos de solicitantes, podemos afirmar que la respuesta social a la medida es, efectivamente, mayor desde el público al que estaba destinada, si bien, por desinformación, frenados por no cumplir los requisitos tan específicos a priori, o por otras cuestiones relacionadas con las dificultades burocráticas y tramitación, **solo una cuarta parte de las familias en pobreza severa son solicitantes.**

4.3.3. Cobertura del Ingreso Mínimo Vital

Si analizamos ahora el estado de esta cobertura entre los hogares que han sido solicitantes de la prestación, vemos cómo **solo el 18,6% lo está cobrando o, al menos, lo tiene concedido, una cober-**

tura muy baja para una medida que pretendía combatir la pobreza severa y la desigualdad existentes en nuestro país. Además, el 32,6% aún espera respuesta o sigue en trámite, mientras que a casi la mitad, el 48,9%, le ha sido denegado.

GRÁFICO 27. Porcentaje de hogares en pobreza severa (umbral ECV 2020) según su situación actual después de realizar la solicitud del IMV (%)

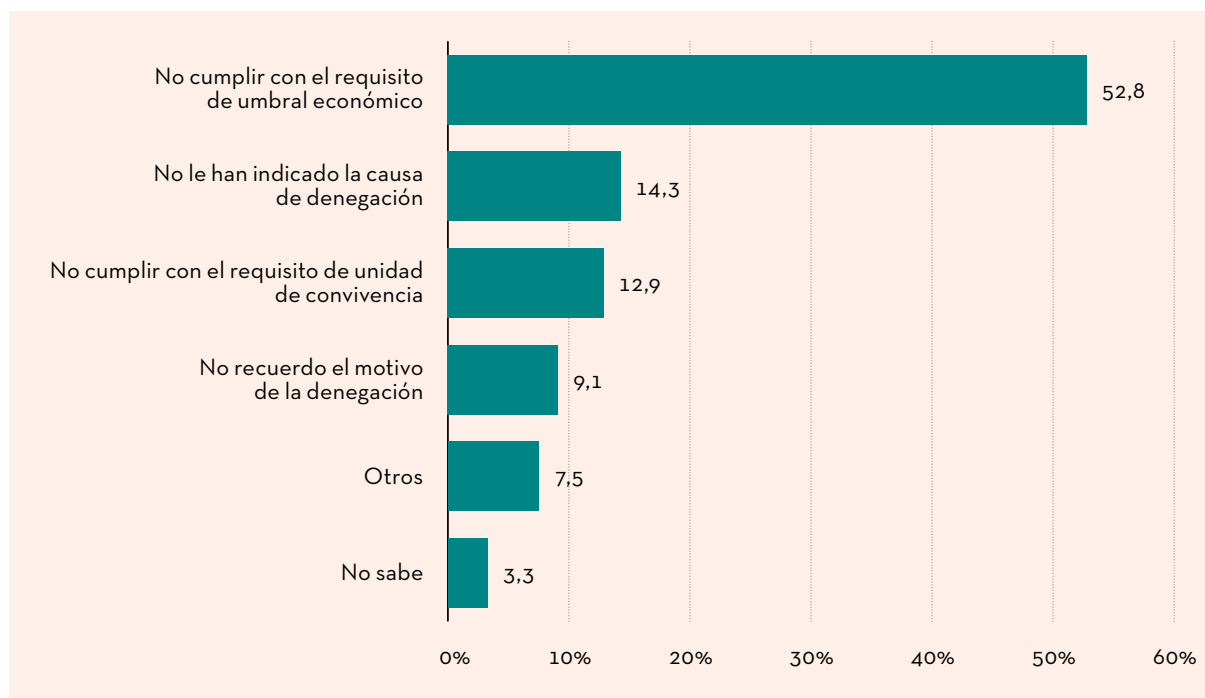


Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2021.

Entre las causas al rechazo de su solicitud, la inmensa mayoría (el 52,8% de los hogares en situación de pobreza severa) no cumple con el requisito del umbral económico establecido. Sería necesario analizar el cómputo de ingresos que se está teniendo en cuenta y plantearse si no tiene relación con un unidad de convivencia excesivamente amplia. También sería deseable una mayor transparencia de cara a las personas solicitantes que, en ocasiones no son ni conscientes, ni conocedoras de qué datos se están computando, no pudiendo en consecuencia defenderse en el caso de una denegación.

Es especialmente relevante que un 14,3% de los hogares solicitantes, en situación de pobreza severa aún no le han indicado la causa de rechazo. Por último, destacar también el 12,9% de hogares que no cumplen con el requisito de unidad de convivencia.

GRÁFICO 28. Porcentaje de hogares en pobreza severa (umbral ECV 2020) según la causa principal de denegación de la solicitud del IMV



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2021.

4.3.4. ¿Otros posibles beneficiarios?

Es positivo, según reflejan los datos, que este instrumento garantista de ingresos mínimos esté llegando a aquellos hogares pobres con menores de edad a cargo, reduciendo así la pobreza en estas familias. Y también es positivo que esté llegando a los hogares con umbrales de pobreza severa o que priorice hogares monoparentales. Pero aún hay colectivos que siguen sin poder acceder al Ingreso Mínimo Vital por no cumplir una serie de requisitos legales que la normativa obliga o por alguna otra causa asociada a su incipiente puesta en marcha y su desconocimiento por la población.

Tomando como referencia los criterios de acceso al IMV y los datos arrojados por la misma encuesta EINSFOESSA 2021, observamos una realidad compleja y contradictoria en la que estos mismos criterios son barreras para convertirse en perceptores determinados hogares que sufren situaciones adversas por ciertas circunstancias socioeconómicas no integradas ni reconocidas. Revisando todos estos criterios nos encontramos con una población con necesidades y demandas sociales no cubiertas:

1. El principal criterio de selección es el nivel de ingresos que percibe el hogar que, a su vez, se ha impuesto como una de las barreras legales más excluyente. El tomar como umbral de pobreza las pensiones no contributivas, rebajadas en 10 euros, según la normativa vigente, es un factor que deja fuera a muchos colectivos que siguen estando en situación de pobreza severa. Así, en cumplimiento de este requisito, se han favorecido del IMV hogares por debajo del umbral de pobreza severa, pero aún más relevante es que les ha sido denegado a casi la mitad (48,9%) de los hogares que están por debajo de este umbral. Una cifra que podría resultar todavía más alta cuando se resuelvan las solicitudes del 32,6% de hogares que siguen a la espera de una respuesta por parte de la Seguridad Social.

2. Otro requisito, muy unido al nivel de ingresos del hogar, es el *límite del patrimonio* de los hogares, no contando el valor de la vivienda principal y las deudas. Este criterio deja fuera a aquella población que no puede superar en tres veces la renta anual garantizada por el IMV. En esta situación se encuentran muchos hogares, cuyo patrimonio supera dichos criterios. Sin embargo, las entidades sociales con intervención en distintos territorios, y especialmente en el medio rural, reportan la situación de muchas personas en pobreza severa que tienen un patrimonio, viviendas en propiedad, pero que por las características del mercado inmobiliario donde se encuentran, no las pueden movilizar para disponer de más ingresos y, por tanto, representan solo costes y cargas.
3. La *situación de estrés financiero*⁽²²⁾ (*destinar al pago de vivienda más del 30% de los ingresos*) de los hogares solicitantes de la prestación muestra cómo la vivienda representa un gasto considerable en la mayoría de los hogares en situación de exclusión social. La vivienda, el pago de la vivienda, la subida de los alquileres y los suministros o las situaciones sobrevenidas por la reducción de ingresos o pérdida de empleo afectarían a este colectivo que se ve abocado a perder su vivienda habitual por riesgo de impago. El 82,3% de los hogares en pobreza severa sufren una situación de estrés financiero moderado o extremo. Para evitar que el importe del IMV se destine casi únicamente al coste de la vivienda y de los suministros sería esencial acompañarlo de un complemento de vivienda que podría valorarse a través de la complementariedad de las rentas autonómicas.
4. *En cuanto a la unidad de convivencia*: la definición de unidad de convivencia es excesivamente amplia no ciñéndose al núcleo familiar más estrecho (progenitor/es + descendientes). La exigencia de un año de residencia regular en España para las personas extranjeras, excluye de plano a las unidades de convivencia en las cuales hay miembros que se encuentran en situación irregular y otros en situación regular. Esta realidad tiene una fuerte presencia dado el incremento de situaciones de irregularidad sobrevenida entre las familias migrantes, que debido a la COVID-19 no han podido renovar sus autorizaciones.
5. La *obligatoriedad de formar parte de la unidad de convivencia al menos un año* previo a la solicitud de la prestación es un requisito difícil de cumplir, en muchos casos, sobre todo por la población de origen inmigrante. Precisamente, **ha sido denegado un porcentaje considerable, cerca de la mitad de hogares conformados por personas procedentes de países extracomunitarios. La ley obliga a que deben tener un estatuto de residencia legal desde al menos un año, traba difícil de cumplir por una parte importante de la población inmigrante.**
6. La *edad* es otra posible barrera si no se cumplen determinados requisitos. Sobre todo, entre los jóvenes menores de 23 años recién independizados del hogar parental y/o que no han cotizado en el último año en la Seguridad Social. Esto explicaría **que los hogares solicitantes de la prestación con mayor denegación de la misma son los hogares con personas menores de 29 años y mayores de 65 años**, pudiendo estar en situaciones de pobreza severa.
7. Hay, además, *circunstancias sanitarias, sociales y económicas* no reconocidas expresamente en los criterios de acceso al IMV. **Es significativo el alto porcentaje de hogares con personas con discapacidad cuyas solicitudes han sido rechazadas (superior al 60%)**. El cuidado de las personas con discapacidad conlleva gastos que normalmente han de ser asumidos por los propios hogares, pudiendo tensionar la capacidad de respuesta a todas las necesidades de la unidad de convivencia.

(22) El estrés financiero es la proporción de ingresos destinados al pago de la vivienda, lo que provoca: del 30 al 59,9% de los ingresos=estrés moderado y por encima del 60% de los ingresos=estrés extremo.

Resumiendo, **los hogares beneficiarios del IMV** son conformados en su mayoría por parejas con hijos/as y familias numerosas, constituyendo un solo núcleo familiar. Son, en su mayoría, de origen español o del resto de la Unión Europea, cuya persona sustentadora principal es mujer, con edad comprendida entre 30 a 40 años, buscando empleo y sin estudios.

Por contra, **aquellos cuya solicitud del IMV ha sido denegada** son hogares que siguen estando, en su mayoría, con un importante estrés financiero a consecuencia de los gastos asociados a la vivienda. Se trata de hogares conformados por parejas sin descendencia y hogares unipersonales; hay un porcentaje importante de hogares en los que hay personas con discapacidad; incluyen varios núcleos familiares, principalmente de origen español y extracomunitario. Un perfil que refleja que los criterios de acceso al IMV no llegan a cubrir a todos los hogares en situación de pobreza y exclusión social.

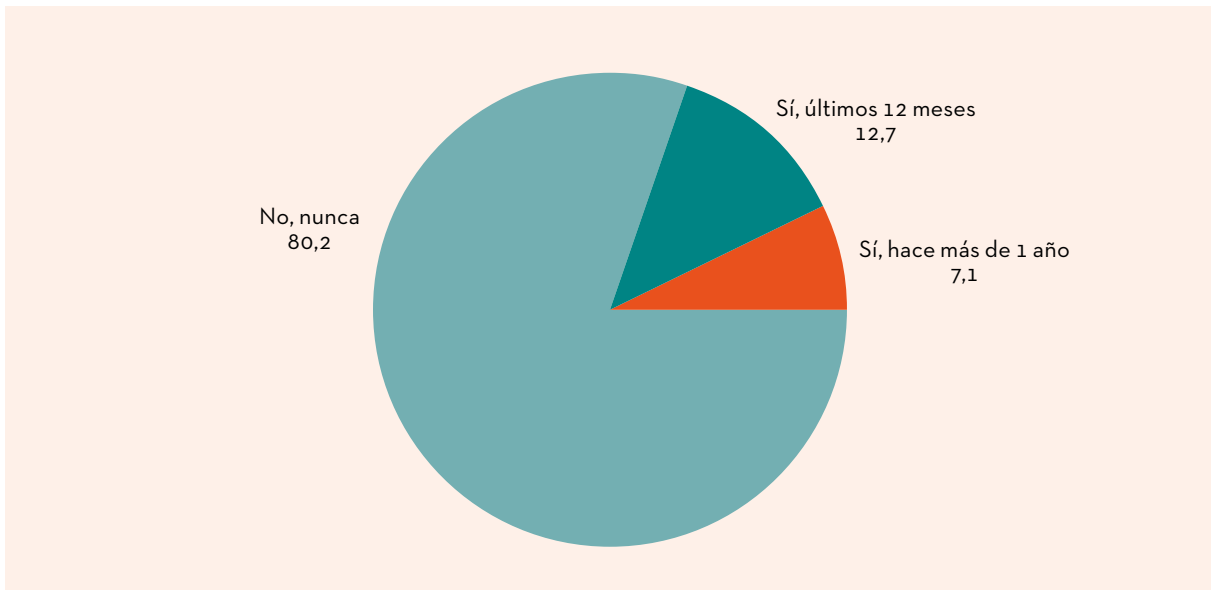
Son muchos los factores que considerar que pueden estar afectando la concesión o el rechazo de la solicitud de acceso al IMV, que se van evidenciado a medida que se hacen más estudios del impacto de esta prestación en las personas que están en situación de exclusión social y pobreza material. Algunas de las explicaciones apuntan a barreras normativas como consecuencia de la aplicación de la norma tal cual está ahora, lo que exigiría una reforma de la unidad de convivencia, la ampliación del rango de edad para incluir a los jóvenes mayores de 18 años que provengan del sistema de protección y no cuenten con otros recursos económicos, etc.

Otras explicaciones apuntan también a la complejidad de la prestación en cuanto a la acreditación del cumplimiento de los requisitos lo que deriva en una tramitación por parte de la Seguridad Social extremadamente compleja y lenta, ya que supone que desde que se solicita hasta que se concede o deniega pueden pasar seis meses. Durante este tiempo, ese núcleo familiar (excepto que reciba algún ingreso de emergencia o de ámbito autonómico) no contará con ningún ingreso. Transcurridos esos seis meses sin contestación, entenderá decaída su solicitud y salvo que se haya dictado resolución expresa tendrá que acudir a la vía previa y posteriormente a la jurisdicción social que en su conjunto exigirá otros tres meses y medio, más el tiempo de resolución judicial.

4.3.5. La renta mínima de inserción o equivalente autonómico

Pese a que la denominación de las prestaciones es diversa y poco sistemática, las diferentes comunidades autónomas españolas han desarrollado tradicionalmente rentas mínimas de inserción para garantizar un nivel básico de ingresos a quienes se encuentren en situación de mayor fragilidad económica. Según la EINSFOESSA 2021, **el 19,8% de los hogares en pobreza severa en España la han solicitado en el último año o hace más de un año.**

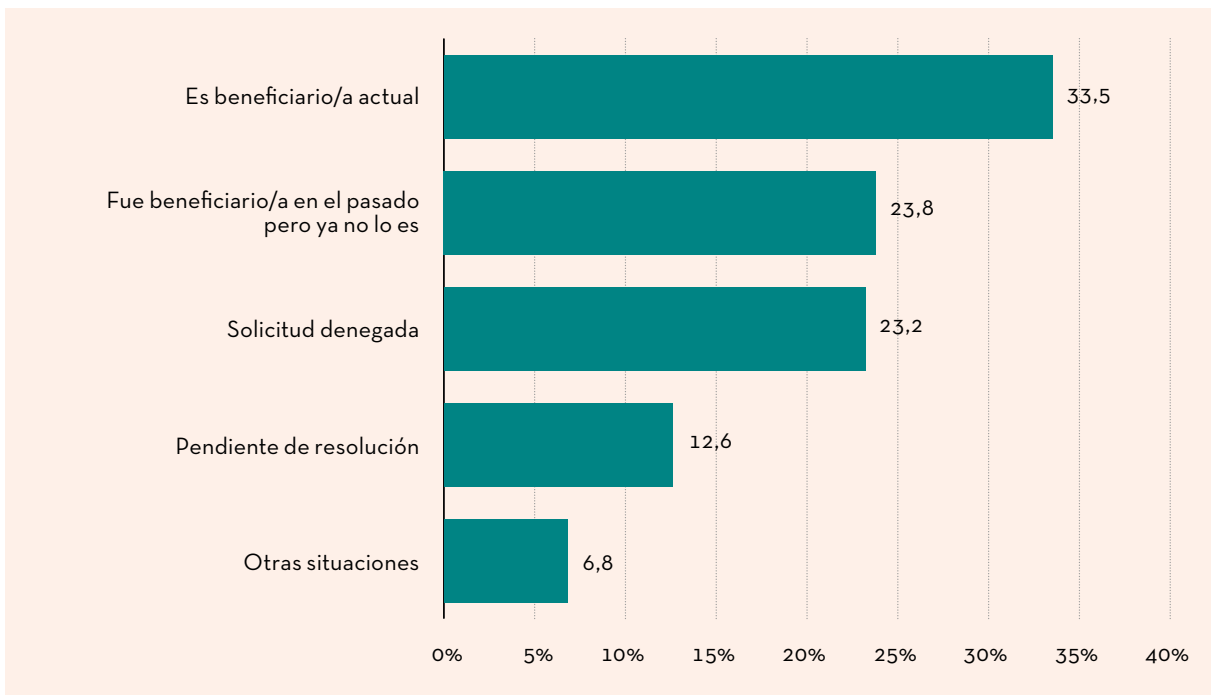
GRÁFICO 29. Porcentaje de hogares en pobreza severa (umbral ECV 2020) que han solicitado la RMI o equivalente autónomico (%)



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2021.

Actualmente son beneficiarios el 33,5% de hogares en pobreza severa y un 23,8% lo fue en el pasado, pero ya no lo es. Por su parte, las denegaciones representan casi una cuarta parte de los hogares solicitantes (23,2%), y un 12,6% está pendiente de la resolución de su solicitud.

GRÁFICO 30. Situación actual de los hogares en pobreza severa (umbral ECV 2020) solicitantes de la RMI o equivalente



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2021.

En definitiva, la pandemia de COVID-19 ha evidenciado, con sus graves consecuencias en el conjunto de la población, la necesidad de reimpulsar y fortalecer el estado de bienestar social para responder a todas las necesidades y demandas sociales. En este sentido, es necesario insistir en el escaso carácter protector que, a día de hoy, brinda el IMV y la necesidad de coordinar los esfuerzos volcados en este instrumento con las diferentes rentas de inserción presentes, bajo distinta nomenclatura, en las comunidades autónomas, y otras ayudas económicas y prestaciones sociales.

Por tanto, la relación entre las diferentes rentas garantistas existentes en las comunidades autónomas y la recién creada a nivel estatal, el IMV, está señalando una serie de déficits en la coordinación y consenso de criterios entre ambas administraciones públicas que afecta a los hogares y personas solicitantes de este último. Las normativas específicas y los criterios jurídicos diferenciados en cada territorio requieren una armonización a nivel estatal que permita convertir al IMV en una prestación igual para todo el estado, siendo las RMI, según la situación de la persona/familia una prestación complementaria, o una prestación subsidiaria para aquellos supuestos a los que el IMV no da cobertura, por ejemplo, las personas extranjeras en situación administrativa irregular.

Si bien el alcance o tasa de cobertura del sistema de garantía de rentas es aún muy bajo para lograr su objetivo de forma generalizada, es importante señalar el calado que estas retribuciones están teniendo en las economías de las familias. Si bien la cantidad máxima no podría calificarse como el mínimo ingreso necesario para vivir, como su nombre sugiere, sí que está ayudando a que los hogares no caigan aún más a situaciones de pobreza. Hablábamos de supervivencia y, efectivamente, el IMV puede estar ayudando en niveles tan básicos como poder comer durante todo el mes o dormir más abrigados. Por tanto, es necesario fortalecer esta medida para lograr que sea, efectivamente, un apoyo que ayude a sostener la vida, un apoyo vital.

Conclusiones

El desgaste en las condiciones de vida de multitud de familias originado por la Gran Recesión, el modelo por el que se optó para salir de la crisis sin incorporar cambios profundos en nuestra estructura social y modelo productivo, y la posterior reducción de políticas sociales, sin duda, generaron más precariedad entre quienes peor lo estaban pasando. La resultante fue una sociedad fragmentada, que ya denunciábamos en estas mismas páginas en 2018, y que constituía el escenario social en el que ha irrumpido la pandemia de COVID-19. En este escenario es en el que debemos analizar el impacto y la profundidad de la actual crisis, con especial atención a las dimensiones de las condiciones de vida que se encontraban peor en origen, a las que han sufrido un mayor deterioro, al aumento de las familias en exclusión social, y al endurecimiento de las ya de por sí malas condiciones de vida de quienes venían habitando los espacios de la exclusión social. Todo ello desde la observación atenta de la respuesta, suficiencia y eficacia de los mecanismos de la protección social.

Desde marzo de 2020, una ola gigante y sobrevenida está azotando al conjunto de la sociedad y ha dejado ya tras de sí una profunda huella. Y aunque el origen de esta crisis sea eminentemente sanitario ha derivado en una crisis económica y social sin precedentes debido a las medidas de distanciamiento y restricciones que se han tomado para su contención, con importantes consecuencias que seguirán agravándose mientras continúe la pandemia.

Así, la propia dimensión de la pandemia unida a la situación de desgaste y debilidad que venían sufriendo las familias, ha condicionado el impacto y la profundidad de la actual crisis a la que muchas familias se han tenido que enfrentar con sus recursos debilitados y con un sistema de protección social insuficiente.

Después de un año y medio, un **primer impacto de esta crisis es un empeoramiento generalizado de los niveles de integración para el conjunto de la población**. Se está produciendo un deslizamiento de los diferentes estratos de la sociedad hacia situaciones de mayor precariedad y exclusión social. Podríamos describir la situación actual del eje integración-exclusión como una sucesión de estanques y cascadas donde ha habido un trasvase desde la integración plena, que pierde caudal, a la integración precaria, de ahí a la exclusión moderada y, por último, a la exclusión severa, que es el que más crece en volumen.

La consecuencia directa de esto es que 11 millones de personas en nuestro país viven en situaciones de exclusión social; son 2,5 millones más que en 2018. Una primera factura en forma de exclusión social y de empeoramiento de las condiciones de vida que están pagando muchas personas con las que convivimos a diario (familiares, vecinos y vecinas) y con las que compartimos sociedad y futuro.

Y, tal y como decíamos anteriormente, dentro del espacio de la exclusión, lo que más ha crecido es el último estanque, el de aquellas situaciones más críticas. **Una realidad de exclusión severa que, fruto de la pandemia, ha pasado de afectar a 4 millones de personas en 2018 a los más de 6 millones de la actualidad.** Deteniendo la mirada en este colectivo, encontramos que el aumento más significativo y preocupante se ha dado entre aquellas personas que atraviesan las situaciones más extremas, son los críticos dentro de los críticos. **A día de hoy, más de 2,2 millones de personas forman parte de esta sociedad expulsada;** personas cuyo estanque se parece más a un pantano fangoso y para quienes los mecanismos personales, familiares y de protección social han fallado o se encuentran con un grave nivel de deterioro.

Muy lejos de este grupo se encuentra la sociedad de las oportunidades, cuyo estanque, de aguas cristalinas, ofrece seguridad y opciones de desarrollo y crecimiento. Un colectivo que se ha reducido y que mira, con distancia, a **los algo más de 5,5 millones de personas que conforman la sociedad insegura y que nadan en una represa plagada de incertidumbres** y para quienes cualquier cambio imprevisto en sus condiciones de vida implicaría una caída hacia la exclusión.

Así pues, la pandemia ha incrementado los niveles de exclusión en el conjunto de la población y lo ha hecho en todas las dimensiones analizadas, aunque siguen siendo la de empleo (24,7%) y la de vivienda (24%) las que afectan a un mayor porcentaje de hogares. **Ambas dimensiones, la del empleo y la de la vivienda, se evidencian como dolencias estructurales de nuestra sociedad y como derechos vulnerados para un gran número de personas independientemente de que el contexto económico sea de crecimiento o de crisis.** Una relación determinante entre empleo y vivienda que está empujando a la exclusión social a un número importante de familias. La falta de empleo, la inestabilidad laboral grave, y la parcialidad de muchas ocupaciones, conduce a una realidad de ingresos bajos y claramente insuficientes para el acceso y mantenimiento de una vivienda que se mantiene en costes elevados o muy elevados.

La crisis de la COVID-19 y la debilidad de las políticas públicas provocan que **los derechos humanos a la vivienda, energía, agua e internet sean nuevamente vulnerados.** Se incrementan aspectos como el hacinamiento, la presencia de humedades o el sobreesfuerzo económico que deben hacer las familias para cubrir los gastos de vivienda y sus suministros y comprometen poder satisfacer la garantía de otros derechos, así como cubrir necesidades básicas (alimentación, vestido, transporte, etc.).

Las graves dificultades que están atravesando las familias en la dimensión del empleo, no solo por las situaciones de desempleo sino también por la realidad de un mercado laboral cada vez más precarizado y donde obtener un trabajo digno es cada vez más difícil, **ha incrementado notablemente la exclusión en el consumo reflejándose en un aumento de la pobreza severa.**

Junto a ellas, **la dimensión de la salud también ha empeorado tanto en el bienestar y en la exposición a la dependencia, como en la falta de capacidad económica para afrontar las necesidades médicas.** La población afectada por problemas en la salud ha crecido del 14% en 2018 al 17% en la actualidad. Una exclusión en el ámbito de la salud que refleja no tanto el impacto que la COVID-19 haya podido tener en la salud de las personas sino cómo la crisis social está mermando las capacidades de las familias para afrontar tratamientos por dificultades económicas.

Por otra parte, en términos globales, la COVID-19 no parece haber tenido un impacto significativo en la exclusión en la dimensión educativa. Algo que no debe ocultar la preocupante realidad que revelamos en el presente informe: **si bien el nivel de estudios continúa siendo un elemento protector contra la exclusión cada vez lo es menos, tal y como demuestra el hecho de que la exclusión que más crece es la que se da entre los hogares encabezados por una persona con estudios universitarios.**

Un aspecto diferencial de esta crisis, es el hecho de que **la pandemia sí está erosionando con fuerza la calidad de las relaciones en los hogares, duplicándose el número de aquellos cuyo clima de convivencia presenta dificultades serias**. Esta tensión que se vive en el interior de los hogares es aún más intensa entre las familias que atraviesan más obstáculos y para quienes, a las dificultades propias del confinamiento, hay que añadir la falta de empleo y consecuente reducción de ingresos, las malas condiciones habitacionales, etc. Todo ello propicia un clima de tensión personal y convivencial que termina por complicar el clima en el hogar, ya que a medida que merman los recursos, y las fuerzas, también se van instalando la desesperanza y la desesperación.

Un elemento que la pandemia ha acelerado es la digitalización de la sociedad, irrumpiendo, de forma paralela, la brecha digital dentro del escenario de la exclusión. La brecha digital medida a través de tres elementos (contar con conexión ilimitada de datos, un dispositivo con conexión a internet y habilidades suficientes para manejarse en el entorno digital) están marcando la diferencia en la sociedad actual y no afecta por igual a todas las capas de la sociedad. **La brecha digital está suponiendo una pérdida de oportunidades en diversos ámbitos como el empleo, la educación, las ayudas de la administración pública o las propias relaciones sociales**. Esta situación de desigualdad conlleva la perpetuación y profundización de situaciones de desventaja preexistentes, pero, además **se ha impuesto como un nuevo factor de exclusión social causando incluso el alejamiento la posibilidad de una participación plena en la sociedad para las personas y familias que la sufren**. Una realidad que afecta a un 46% de los hogares en situación de exclusión frente al 35% del conjunto de hogares.

Pero, si bien el aumento de la exclusión se ha dado de forma generalizada en el conjunto de la población, podemos identificar grupos y colectivos cuyos niveles de afectación han sido mayores. En ese sentido, **las dificultades que entraña la crianza, y la debilidad de los apoyos públicos a las familias con menores de edad a cargo, incrementan el riesgo de exclusión social** como vemos en las tasas diferenciales entre parejas sin hijos (18%) y con hijos (27%) y mucho más acusado en el caso de que se trate de una familia numerosa (47%) o de un hogar monoparental (49%).

El país de origen, por último, es otro de los condicionantes que pueden resultar determinantes. Así, **la pandemia ha intensificado unas situaciones de exclusión críticas para la población de origen inmigrante, cronificando una clara posición de desventaja** que se evidencia en una clara sobrerrepresentación de este grupo en el espacio de la exclusión (38%), y que es aún más marcada en el de la exclusión severa (65%).

Frente al ensanchamiento del espacio de la exclusión y al surgimiento de nuevos perfiles en la sociedad expulsada por las propias características de la crisis un sistema de protección social parece necesario y accesible. Y, dentro de este, la garantía del derecho a ingresos se antoja como un mecanismo esencial. Desde 1996 la garantía de ingresos es la respuesta estructural que venimos exigiendo como red básica de protección social en una sociedad donde el sistema no es capaz de proveer de ingresos a todas las familias.

En el contexto descrito anteriormente de empeoramiento de todas las dimensiones de exclusión, con un fuerte impacto en la pérdida de ingresos de los hogares, es esencial analizar las medidas de protección social existentes, concretamente las que conforma nuestro sistema de garantía de ingresos, con un foco especial en el Ingreso Mínimo Vital como una de las medidas más importantes aprobadas para la emergencia en el momento actual y por su constitución como prestación no contributiva que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad.

La dificultad operativa de la puesta en marcha del IMV, que ha implicado el esfuerzo coordinado de diferentes administraciones públicas, ha limitado el acceso a muchos hogares, no siendo la cobertu-

ra actual lo suficientemente amplia como la esperada en su inicio. Las trabas administrativas asociadas a la capacidad institucional para gestionarla o las cargas burocráticas con las que la ciudadanía se encontraba para solicitarla han supuesto una barrera más. Esto lo muestra el limitado número de expedientes resueltos positivamente en comparación al total de expedientes aceptados y tramitados, así como el número desmedido de hogares que, aun teniendo necesidad de esos ingresos, no han llegado a solicitarlo.

Si miramos concretamente a la población diana de la prestación, es decir, los hogares en situación de pobreza severa con ingresos inferiores al 40% de la mediana, más de la mitad de estos hogares no ha recibido información, y para un 10,7% no era suficiente para poder realizar el trámite. En suma, tan solo una cuarta parte de estos hogares han recibido correcta y suficiente información para iniciar la solicitud.

Más de dos tercios de los hogares en pobreza severa no lo han solicitado (el 67,8%). Es importante resaltar también que un 6,2% de hogares lo han intentado, pero han encontrado barreras para realizar el trámite de forma presencial o telemáticamente. Finalmente, tan solo el 25,9% de los hogares en pobreza severa han conseguido realizar el trámite con éxito. Un 15,6% lo ha solicitado telemáticamente y un 10,3% de forma presencial.

Pese a ser muy insuficientes en términos de alcance y cobertura, estos datos nos obligan a reflexionar sobre la esencia y finalidad del Ingreso Mínimo Vital, pero desde una mirada constructiva para que se convierta en un verdadero derecho, según la Carta Europea de los Derechos Sociales.

De acuerdo al perfil de los solicitantes, es positivo que este instrumento garantista de ingresos mínimos esté llegando a aquellos hogares con menores de edad a cargo. Y también es positivo que esté priorizando hogares monoparentales o familias numerosas. Pero hay aún colectivos que siguen sin poder acceder al IMV, por no cumplir una serie de los requisitos establecidos en la norma. En este sentido, tanto desde el trabajo de intervención social que realiza Cáritas, como desde la mirada de la Fundación FOESSA, se ha insistido en la importancia de una adaptación y regulación del IMV en contacto permanente con la realidad social y con las situaciones de exclusión social de las personas y los hogares. **Por este motivo, es preciso y urgente corregir las principales trabas del acceso al Ingreso Mínimo Vital, que excluye a determinados hogares y personas que mejorarían sus condiciones de vida si tuviesen esta prestación, siendo introducidas algunas modificaciones en su normativa actual, y reconociendo que este instrumento de protección social constituía una necesidad y una demanda previa a la llegada de la crisis sanitaria.**

Es indiscutible que el IMV representa un avance en la consolidación de una prestación no contributiva de ingresos básicos para el ámbito estatal, para prevenir situaciones de pobreza más severa. Es una herramienta garantista de una renta básica bajo el paraguas del estado de bienestar, que en este caso no se había asumido hasta ahora a nivel estatal, sino que eran las comunidades autónomas las que aseguraban una renta mínima, dependiendo de la normativa específica de cada una de ellas. No obstante, se trata de un derecho recogido en el artículo 41 de la Constitución española, por lo que se debe seguir trabajando en esta línea para lograr el efectivo cumplimiento del derecho a una garantía de rentas.

Por tanto, viene a cubrir un vacío jurídico y un vacío político y social, aunque no olvidamos que está en su momento inicial y que aún requiere un recorrido mayor. Los interrogantes sobre su oportunidad y su eficacia actual aún exigen profundizar su operatividad y su desarrollo para dar respuesta a la vulnerabilidad social de muchas familias en España.

Pese a las grandes distorsiones del IMV respecto a los objetivos que persigue y en relación a su coherencia con una inclusión social efectiva, el IMV ha supuesto un sostén económico esencial para mu-

chas familias que debe seguir mejorando en términos de cobertura y protección. Pero es importante señalar el carácter multicausal de la exclusión y que, si bien un apoyo económico es un gran paso, en muchos casos no será suficiente. Un sistema de protección social más amplio debe garantizar ingresos, pero también aspectos menos materiales encaminados a llevar al espacio de la integración a aquellas personas y familias que conforman la sociedad expulsada y a las víctimas de la exclusión severa.

Retos para mejorar nuestro modelo de desarrollo social

Uno de los aspectos que nos ha enseñado esta pandemia es que nos necesitamos unos a otros para solventar las situaciones más graves. Desde el comienzo de la misma el mensaje era claro y frenar al virus era cosa de todos y todas y para ello se nos pidió quedarnos en casa, limitar encuentros, respetar la distancia de seguridad, usar mascarillas, ponernos la vacuna...

Salir de la crisis social que ha generado esta pandemia debe también ser cuestión de todas y de todos, y para no dejar a nadie atrás queremos lanzar una serie de retos que permitan incidir en los desajustes estructurales detectados:

El reto de consolidar un sistema de garantía de rentas que proteja. El IMV debe seguir mejorando en términos de cobertura y protección para ser un sostén económico efectivo y sostenible para todas las familias que necesitan de estos ingresos. Pero, es importante insistir en el carácter multicausal de las situaciones de exclusión social que afectan a cada vez más población. Así, si bien un apoyo económico es un gran paso para garantizar el derecho a la supervivencia material, en muchos casos no será suficiente, y **se necesita reforzar nuestro sistema de protección social para garantizar también nuestro derecho a la inclusión social.**

Necesitamos urgentemente de un sistema público de provisión de vivienda más garantista de nuestros derechos: el derecho a la vivienda, a la energía, al agua y a internet. La situación actual de vulneración del derecho a una vivienda afecta a una parte cada vez mayor de la población de una u otra manera, y hace que algunos hogares, atravesados por circunstancias determinadas, acumulen mayores factores de vulnerabilidad ante la posibilidad de acceder a una vivienda segura y adecuada. **Es urgente abordar el problema actual de la vivienda en España a partir de la implementación de políticas públicas suficientes en la materia y de un mercado laboral decente.**

Devolver su dignidad al trabajo para crear empleo decente: llevamos tiempo comprobando que el trabajo ya no es el principal mecanismo de inclusión social. Cada vez hay más personas que no consiguen salir de una situación de pobreza pese a estar trabajando. **Es primordial potenciar un mercado de trabajo y un modelo productivo que favorezcan la creación de empleo con capacidad de integración económica y social, que permita garantizar el derecho a un trabajo decente y con condiciones dignas para todas las personas trabajadoras.**

La brecha digital, un nuevo reto frente a la exclusión social: para impulsar una participación plena en la sociedad actual que camina hacia una imparable digitalización, es primordial impulsar medidas y estrategias que garanticen el acceso al derecho a una conexión a internet de buena calidad, el derecho a tener dispositivos que nos permitan esa conexión, y el derecho a adquirir competencias o habilidades para desenvolvernó en ese mundo. Sin embargo, pese a los esfuerzos emprendidos, cabe recordar que no todo el mundo podrá alcanzar estas oportunidades digitales y, por tanto, **es esencial velar también por el acceso al conjunto de los derechos de todas las personas, independientemente de su situación ante el mundo digital.**

*La pobreza y exclusión social siguen golpeando con más fuerza a la población menor de 18 años en España. Asimismo, si tenemos en cuenta la estructura del hogar, los hogares donde hay presencia de niños, niñas y adolescentes, las familias numerosas y las monoparentales sufren en mayor medida exclusión social y la reproducción de la desigualdad (movilidad intergeneracional) es recurrente. Todavía peor que los datos es el hecho que las familias con menores de edad a cargo sufren infra-protección. La cobertura y adecuación de las prestaciones monetarias dirigidas a familias e infancia sigue siendo muy insuficiente comparado con otros países de nuestro entorno, y tienen un impacto reducido sobre el bienestar infantil y de estas familias. **El déficit en inversión en infancia y en políticas orientadas a la familia son retos de primera magnitud en la construcción de una solidaridad intergeneracional efectiva.***

*La población de origen inmigrante se aleja un poco más de la inclusión social: de nuevo la población de origen inmigrante, en particular extracomunitaria, es el colectivo más castigado por la exclusión social en nuestro país. Nos referimos en particular a los derechos de las personas migrantes en situación administrativa irregular sobrevenida como consecuencia de la crisis sanitaria, pero también de una situación estructural que aumenta entre personas que no tienen acceso a una primera autorización de residencia en España. **Necesitamos de políticas sólidas de equidad y solidaridad con esta población que se encuentra segregada, ocupando los niveles sociales más desfavorecidos y con graves dificultades en los ámbitos del empleo, la vivienda y la pobreza.***

*Esta crisis, además de sanitaria, económica y social, ha sido mental. Los problemas de salud mental representan una de las consecuencias de mayor alcance de la actual pandemia. Además, están haciendo más estragos entre las personas en situación de mayor fragilidad. En este contexto, es fundamental reorientar nuestra mirada y enfoque para abordar sus consecuencias y manifestaciones: el estrés, la ansiedad o la fatiga vital de las personas no pueden abordarse solo desde una perspectiva individual, sino que es esencial considerar el entorno social y los factores contextuales que afectan a la salud mental de las personas. **Es importante integrar a nuestro sistema público de salud una perspectiva de salud mental colectiva que nos permita acompañar, apoyar y aportar consuelo, mirando con otras gafas los desafíos del presente.***