

COLECCIÓN 50
DE ESTUDIOS

*EVOLUCIÓN
DE LA
COHESIÓN
SOCIAL Y*

**CONSECUENCIAS
DE LA COVID-19
EN ESPAÑA**

CONCLUSIONES



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

Índice

Índice

| | |
|--|-----------|
| Conclusiones | 5 |
| 1. El impacto en el empleo cuando una economía baja la persiana | 5 |
| Empeoramiento de las condiciones de trabajo | 7 |
| Más impacto laboral en los sectores más vulnerables | 8 |
| 2. Desigualdad social y pobreza antes y durante la pandemia | 10 |
| La desigualdad vuelve a crecer | 10 |
| 3. Se amplía el espacio social de la exclusión y se intensifican los problemas: | |
| de nuevo la amenaza de fractura | 13 |
| Todo un reto para las políticas de inclusión, multidimensionales | |
| y basadas en derechos | 15 |
| La brecha digital: nuevo factor de exclusión social | 17 |
| Aumenta la brecha de género | 18 |
| El gradiente etario de la exclusión social | 19 |
| El doble amortiguador social aportado por la población migrante, que | |
| le supone reducir sus oportunidades y aumentar su exclusión social | 21 |
| Incidencia territorial | 23 |
| 4. Estrategias familiares y relaciones sociales | 25 |
| Estrategias defensivas de los hogares ante la crisis de la COVID-19. | |
| Un mayor impacto en los hogares en situación de exclusión severa | 25 |
| La persistente desigualdad de género en el cuidado de niños y niñas | 27 |
| Las relaciones sociales durante la pandemia: debilitamiento social, | |
| refuerzo en el seno de los hogares y problemas de aislamiento y | |
| conflicto social | 29 |

| | |
|--|-----------|
| 5. Las políticas públicas frente a la COVID-19: naturaleza, impactos y limitaciones | 31 |
| La protección social durante la pandemia. Avances positivos y lastres en eficacia | 31 |
| Un gran esfuerzo en atención sanitaria, pero también un reto ineludible para garantizar un sistema de salud público de calidad | 33 |
| Los cuidados y la atención a las personas en situación de dependencia y con necesidad de cuidados. La necesidad de un cambio de estrategia | 35 |
| Los servicios sociales: nuevas formas de intervención social para el siglo XXI | 36 |
| El reto de superar las brechas educativas que la pandemia ha hecho manifiestas | 38 |
| Políticas frente a la exclusión residencial | 39 |
| Una última reflexión | 41 |

Conclusiones

En los últimos dos años la sociedad española ha experimentado una situación excepcional, marcada por un lado por la pandemia de la COVID-19, y, por otro lado, por las medidas que desde los poderes públicos se han tomado para hacerle frente, tales como confinamientos prolongados, toques de queda, teletrabajo, cierre de colegios, adelantamientos de la hora de cierre de negocios y modificaciones en su aforo, etc.). En este contexto de excepcionalidad sanitaria y social, el grueso de la atención mediática y también académica ha tendido a focalizarse, particularmente en un primer momento, pero también en la actualidad, en el nivel sanitario. Se trata, desde luego, de un enfoque imprescindible, pero, pasados casi dos años desde el inicio de la pandemia y superado el momento de emergencia sanitaria más aguda, ha llegado el momento de poner el foco en otra importantísima faceta de la realidad: el impacto de la pandemia en la situación social de las personas y los hogares. Como hilo conductor entre la crisis sanitaria y sus efectos sociales, el análisis de las transformaciones en el mercado de trabajo y del refuerzo de los mecanismos de protección social nos permiten profundizar en los procesos de causalidad (por qué unos sectores económicos y sociales han sido más afectados que otros) y en los elementos amortiguadores de la exclusión social que han podido funcionar en esta ocasión.

1. El impacto en el empleo cuando una economía baja la persiana

La crisis de 2020 ha presentado unas características muy especiales respecto de otras crisis anteriores y, en concreto, respecto de la de 2008-2013: por su origen externo al sistema económico, por los sectores que han resultado más afectados (turismo, comercio, actividades artísticas y culturales...) y por una reducción de la actividad económica

sin precedentes desde la Guerra Civil (caída del 10,8% del PIB) que en buena medida se debía a la propia decisión política de restringir gran parte de la actividad para combatir la pandemia. En la crisis anterior, España destacó en Europa en pérdida de empleo, sólo detrás de Grecia, a pesar de que la reducción del PIB era equivalente a la de otros muchos países. En 2020 España sigue destacando en pérdida de empleo, pero la caída ahora es proporcional a la reducción de la actividad económica. La vulnerabilidad de una economía muy dependiente del turismo, con altos niveles de desigualdad y con un sector público más débil que otros países de nuestro entorno siguen siendo factores que intensifican aquí la incidencia de las crisis económicas.

En cualquier caso, la reducción del empleo fue cinco veces mayor en la crisis 2008-2013, a pesar de que la reducción de la actividad ha sido mucho mayor ahora. La explicación tiene que ver con la duración de la recesión y esta está directamente asociada al tipo de respuesta política que se ha dado a la misma, con una mezcla de políticas fiscales y monetarias expansivas y la introducción de mecanismos específicos para salvaguardar el empleo, como los ERTE. Estos, que llegaron a afectar a más de 3,5 millones de personas, han permitido el mantenimiento del nexo laboral con la empresa y han facilitado la vuelta al empleo en la recuperación: el 87% de las personas que tuvieron un ERTE en 2020 estaban trabajando en la primavera de 2021.

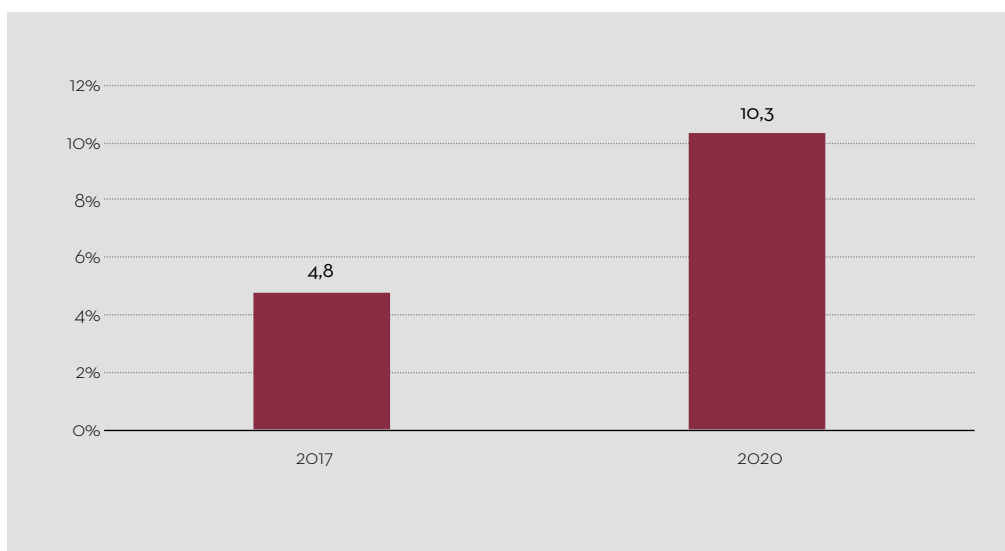
Por debajo de los ciclos económicos, encontramos sin embargo algunas tendencias de fondo que en algunos casos se han intensificado con la crisis, pero que eran claramente preexistentes y que cabe esperar que sigan funcionando si no se introducen medidas correctoras:

- Una dinámica del mercado de trabajo cada vez más flexible (y con ello, más inestable y precario) que hace aumentar las probabilidades de experimentar el desempleo y que expande por tanto la sensación de incertidumbre e inseguridad, incluso en los periodos de expansión.
- El aumento creciente de las dificultades de una parte de las personas desempleadas para volver al empleo, que genera una peligrosa tendencia a la cronificación de estas situaciones y en el que influyen diversos factores: desde la crisis de la construcción en la anterior crisis, que ya no ha vuelto a recuperarse, hasta los procesos de transformación de diversos sectores a los que no todos pueden adaptarse. El cambio tecnológico, que viene de lejos, se ha intensificado con la crisis y se pretende seguir potenciando con un modelo de recuperación basado en la digitalización de la economía, entre otras cosas. Fruto de todo ello, una parte significativa de los empleos de menor cualificación que se pierden no se recuperan.

Empeoramiento de las condiciones de trabajo

Esta crisis, como la anterior, ha traído una fuerte reducción del empleo, que parece se ha resuelto ya (según la Seguridad Social) o va camino de resolverse (según la EPA) en lo que va de recuperación. Pero, además, ha producido un empeoramiento de las condiciones de trabajo, en forma de intensificación de la precariedad que ya existía y que podría mantenerse si no se adoptan las medidas adecuadas, ya que los empleos recuperados son preferentemente temporales. La «inestabilidad laboral grave» **(1)** afectaba en 2017 al 4,8% de sustentadores/as principales; en 2020, la proporción había subido al 10,3%.

GRÁFICO 1. Porcentaje de personas sustentadoras principales afectadas por inestabilidad laboral grave



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

La tendencia estructural de la segmentación en el mercado de trabajo ha aumentado con una crisis que ha intensificado sus efectos en términos de inseguridad en función de la mayor vulnerabilidad de los distintos colectivos. La propia exposición a la enfer-

(1) Proporción de personas sustentadoras principales con tres o más contratos en un año, o que han trabajado en tres o más empresas o que han estado tres o más meses en paro en el año.

medad y a sus consecuencias, según las características del empleo, se constituye en una nueva dimensión de la desigualdad en el mercado de trabajo. Así, los sectores más cualificados y los empleados públicos han experimentado un impacto escaso o nulo en la reducción de empleo o de los ingresos, se han expuesto menos a la enfermedad gracias al teletrabajo, que además ahora está más regulado, e incluso afrontan un futuro optimista con una expectativa de mejorar la estabilidad en la administración pública, por ejemplo. En un segundo segmento, los sectores de cualificaciones intermedias, pero con trabajos estables en el sector privado, han podido beneficiarse de los ERTE, en muchos casos en condiciones bastante aceptables, y han ido reincorporándose a sus puestos de trabajo progresivamente. Pero en el tercer segmento, los sectores no cualificados, donde se encuentran más personas jóvenes, en empleos temporales-precarios, son los que se han expuesto más a la enfermedad y han experimentado en mayor proporción los despidos (el 72% de estos, con contrato temporal).

Los efectos del teletrabajo se han presentado también con notables diferencias entre unos sectores y otros del mercado de trabajo. Unos han mejorado en autonomía, comodidad y flexibilidad en sus empleos, sin mayor problema y, además, ahora cuentan con una regulación que les protege más. Otros han podido teletrabajar, protegiéndose así de la enfermedad, pero han tenido que enfrentarse a una mayor vigilancia por parte de la empresa o, especialmente las mujeres, con más carga en el cuidado, a las dificultades para la conciliación en los periodos de aislamiento de los hijos, todo ello con consecuencias personales en términos de ansiedad, estrés y tensión en el hogar. Pero hay otros que no han podido ni plantearse el teletrabajo y han estado más expuestos a la enfermedad y/o han tenido que reducir su actividad y sus ingresos, o directamente han perdido sus empleos.

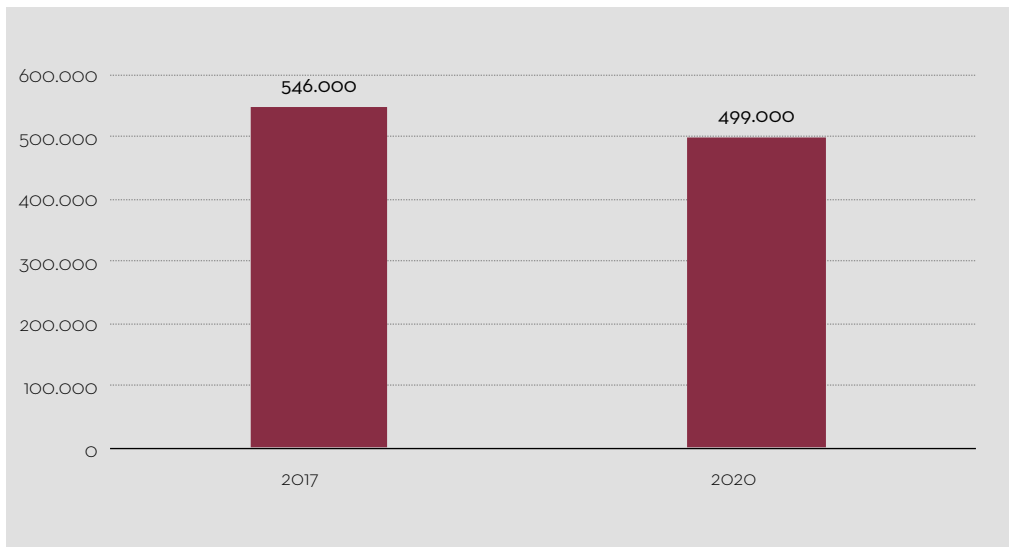
Más impacto laboral en los sectores más vulnerables

Una crisis con estas características tenía que afectar más al empleo de los sectores excluidos, y así ha sido. La mayoría de las personas en situación de exclusión severa trabajan en empleos «normalizados», pero no de calidad. Aportan un esfuerzo considerable para el conjunto del sistema productivo y realizan funciones básicas, que en muchos casos han sido consideradas «esenciales» en el periodo de confinamiento. Las tres ocupaciones más relevantes entre las personas afectadas por la exclusión severa (cuatro de cada diez empleos), por ejemplo, son la limpieza, la hostelería, y las labores agrícolas. La limitación de estos empleos para servir de palanca hacia la integración social de las personas que los desarrollan no se debe por tanto a su marginalidad o su

falta de funcionalidad para el sistema económico, sino a la remuneración que se consigue por ellos, en parte porque los salarios son menores pero, sobre todo, por la menor duración del empleo (temporalidad) y lo reducido de las jornadas (parcialidad). Estamos hablando entonces de una lógica de explotación laboral basada en un modelo de *hiperflexibilidad*. Esta situación se ha visto incrementada con esta crisis sanitaria y la proporción de personas en exclusión severa que trabajan menos de 20h a la semana se ha incrementado 25 puntos porcentuales entre 2017 y 2020. Las estrategias orientadas a alargar la jornada laboral por encima de los estándares habituales como vía para complementar unos salarios escasos, habitual hace algunas décadas, es cada vez más complicada y residual para los trabajadores de bajos salarios.

Por todo ello, el aumento del SMI es una medida necesaria para mejorar las condiciones de trabajo de los más vulnerables. Debería ser completada con medidas que reduzcan esta *hiperflexibilidad*, mejorando la organización social del tiempo de trabajo también en estos empleos, y que acaben con las situaciones de irregularidad. Deberían complementarse, así mismo, los salarios escasos en estos sectores con otras medidas redistributivas, a modo de estímulos al empleo, bien a partir de prestaciones complementarias para los trabajadores de bajos salarios, bien como deducciones fiscales reembolsables.

GRÁFICO 2. Estimación del número de personas ocupadas en la economía informal



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

El recurso a la economía sumergida como última tabla de salvación fue ya complicado en la Gran Recesión. Ahora esta se ha visto incluso más afectada que la propia economía formal. En esto coinciden tanto los testimonios de las entidades sociales como los datos de la Encuesta EINSFOESSA 2021, o el contraste de la estimación de ocupados a partir de la EPA y de la Seguridad Social. El empleo irregular se habría reducido en un 8,5% y también lo han hecho las ocupaciones marginales (vendedores a domicilio, venta ambulante, empleadas del hogar, temporeros, recogida de cartón o chatarra, reparto de propaganda) que en muchos casos se vieron especialmente afectadas en el confinamiento, dejando a los hogares que dependían de ellas en situaciones desesperadas.

2. Desigualdad social y pobreza antes y durante la pandemia

El desarrollo de la pandemia y las medidas de ajuste puestas en marcha para combatirla no solo dieron lugar a la brusca detención del proceso de recuperación de la economía española tras la crisis de 2008, sino también al truncamiento de la tendencia a la reducción de la desigualdad en la distribución de la renta, tras su intenso crecimiento durante aquella crisis. La nueva crisis de la COVID-19 ha dejado al descubierto la fragilidad de la principal fuente de ingresos de los hogares en España, que son las rentas del trabajo, y ha ampliado las diferencias en las remuneraciones de los trabajadores de distinta cualificación.

Por un lado, la nueva caída de la actividad económica ha mostrado visiblemente la inestabilidad de las rentas de las personas que acceden al mercado de trabajo sin contrato formal o de muy corta duración, con bajos salarios y acceso limitado a las prestaciones sociales. Una elevada proporción de personas trabajadoras vive al día, con grandes dificultades ante gastos imprevistos y con severos problemas para hacer frente a los gastos relacionados con la vivienda. Por otro lado, el acceso al teletrabajo fue el único recurso durante varios meses para mantener los ingresos, con las desigualdades al respecto que ya hemos señalado antes.

La desigualdad vuelve a crecer

Aunque los datos son todavía muy limitados y algunos de ellos proceden de ejercicios de simulación, el conjunto de evidencias disponible muestra un retrato negativo del

impacto de la pandemia sobre la desigualdad en la distribución de la renta, aunque muy concentrado en los primeros meses de la pandemia. Según las distintas fuentes, el confinamiento, primero, y las restricciones a la actividad, después, arrastraron la desigualdad salarial al alza.

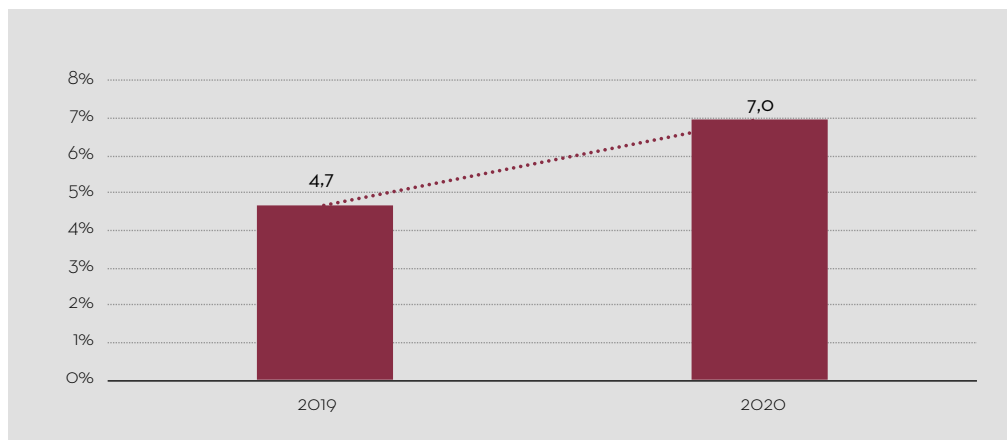
A diferencia de crisis anteriores, sin embargo, ha habido una respuesta más rápida y global de las políticas públicas para contener el aumento de las necesidades sociales, lo que ha podido contribuir a aliviar el impacto de esta nueva crisis. No obstante, ese efecto amortiguador ha quedado limitado por la demora en los cobros de algunas ayudas y las dificultades de acceso a ellas de los colectivos más vulnerables. Algunos trabajos muestran, de hecho, que a pesar de ese efecto moderador, España habría sido uno de los países con mayor aumento de la desigualdad de la renta disponible de los hogares.

Uno de los mayores riesgos sociales de esta nueva crisis es, como en recesiones anteriores, que el crecimiento de la desigualdad, aunque muy concentrado en el tiempo, pueda dar lugar a que los indicadores permanezcan en niveles elevados durante un período prolongado, incluso aunque el empleo vuelva a sus niveles anteriores. La lentitud de la recuperación económica hace difícil anticipar el crecimiento de las rentas más bajas, que, muy probablemente, se desviarán del famoso patrón en forma de V pronosticado para la economía española. Hay, además, otras dimensiones sociales de la desigualdad estrechamente vinculadas a la de ingresos, como las educativas o tecnológicas, para las que su evolución durante la crisis hace difícil predecir un rápido retorno al escenario previo a la pandemia, como veremos más adelante.

Aumento de la pobreza y la privación en los que ya partían de una peor situación

Algo similar puede decirse cuando el foco se concentra en las situaciones de pobreza y vulnerabilidad económica. El aumento de la pobreza constatado para los primeros meses de la pandemia tuvo lugar cuando un segmento no desdeñable de los hogares vulnerables no había culminado el proceso de recuperación de la crisis de 2008 y muchos de ellos habían agotado sus recursos después de varios años de acomodación de sus gastos y estrategias a una situación prolongada de precariedad. Existe el riesgo de que este nuevo *shock* se salde con un porcentaje mayor de hogares en los que la pobreza sea una realidad cada vez más persistente y para los que las oportunidades laborales no lleguen incluso en los períodos de expansión del empleo, tal como sucedió en los años inmediatamente anteriores a la pandemia.

GRÁFICO 3. Evolución del porcentaje de población con privación material severa entre 2019 y 2020



Fuente: Encuesta Condiciones de Vida, 2019 y 2020, INE

Uno de los datos más negativos es el empeoramiento de los indicadores de pobreza monetaria en un período que puede considerarse breve, pese a que esta crisis no ha tenido hasta ahora un impacto tan negativo sobre los niveles de empleo como la anterior. La pobreza se ha extendido y lo ha hecho, casi sin excepción, en la mayoría de las categorías socio-demográficas de la sociedad española. Su incidencia también ha aumentado en la mayoría de los territorios, aunque con mayor crudeza en aquellos donde las actividades presenciales tienen un peso mayor.

No es sorprendente que las distintas fuentes coincidan en mostrar también el aumento de las distintas formas de privación material, pero sí lo es su magnitud. Se trata de indicadores relativos a condiciones de vida caracterizadas por cierta inercia y *a priori* menos sensibles a los cambios de ciclo económico. Las situaciones de carencia material severa aumentaron muy rápidamente, en un margen temporal muy breve. De nuevo, más en aquellas zonas del territorio más sensibles a la imposición de restricciones sobre las actividades presenciales. El porcentaje de población en situación de carencia material severa aumentó un 50% en el primer año de la pandemia, al pasar del 4,7% al 7,0%.

Otro rasgo negativo es que la pandemia ha golpeado con más fuerza a los hogares que ya partían de una mayor privación material, dando forma a un proceso de desventaja social acumulativa. En determinadas dimensiones de la privación material había problemas estructurales que ya se consideraban graves antes de que empezara esta crisis.

Un factor multiplicativo de sus efectos, sanitarios y económicos, es que cuando se produjo el confinamiento forzoso, un porcentaje de hogares que no puede ser considerado menor residía en viviendas con condiciones claramente inadecuadas.

El indicador más directo de la vulnerabilidad económica de los hogares, que es no tener ingresos, revela también que, aunque la tendencia en los últimos trimestres ha sido de reducción del problema, el estallido de la pandemia supuso un aumento también muy rápido de esta pobreza más extrema. A mediados de 2020 la cifra había aumentado en más de 100.000 hogares respecto al nivel previo a la crisis sanitaria. Se produjo un importante repunte cuando su nivel era muy superior al que había antes de la crisis de 2008. Especialmente preocupante es el incremento tanto de la privación material como del problema de la falta de ingresos en los hogares con menores de edad. El haber vivido estas formas de pobreza tan severa en la infancia, aunque sea transitoriamente, puede tener efectos adversos en el largo plazo en diferentes ámbitos y dimensiones de la vida. Existen evidencias que destacan la mayor probabilidad de alcanzar un menor nivel educativo y de sufrir condiciones de pobreza y privación material en la vida adulta.

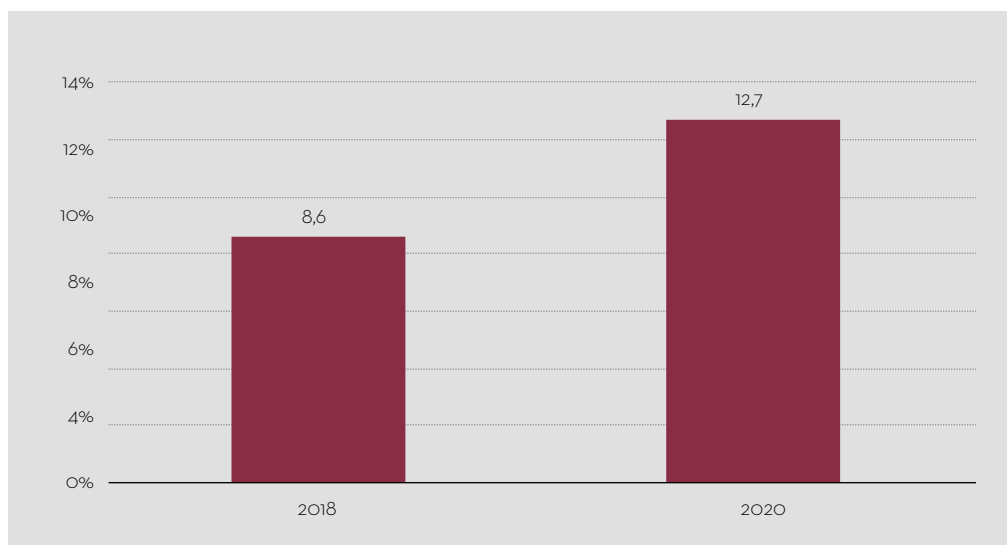
Los datos revisados en el informe muestran una situación que ya era complicada para muchos hogares antes del comienzo de la pandemia y que se ha agravado con su desarrollo. Lo más preocupante es que sus efectos han sido muy desiguales, afectando más a quienes ya eran más vulnerables antes de esta nueva crisis. El principal reto para la intervención social es evitar que estas nuevas situaciones de vulnerabilidad se transformen en crónicas. El gran desafío para las estrategias de intervención es conseguir que cuando se consolide la recuperación de los niveles de actividad económica y empleo, a diferencia de la crisis anterior, esta llegue también a las familias con menores ingresos y peores condiciones de vida.

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

A pesar de las diferencias en la respuesta colectiva que se le ha dado a esta crisis social de origen sanitario, y en concreto desde las políticas públicas, la exclusión social ha aumentado muy notablemente, y sobre todo lo han hecho las situaciones de exclusión más severas, que han pasado del 8,6%, en su última medición en 2018, al 12,7% de la

población en la actualidad. Esto supone dos millones más de personas afectadas por una acumulación de problemas sociales que pone seriamente en cuestión su participación en el conjunto de la sociedad. La incidencia de los distintos indicadores de exclusión se ha extendido por amplios sectores de la población y ahora ya menos de la mitad de los hogares se encuentran en una situación de integración social plena mientras el Índice Sintético de Exclusión Social (ISES) ha aumentado un 31% para el conjunto de los hogares. El análisis demuestra que es el grupo de la exclusión severa en el que las distintas desigualdades se multiplican, el que se encuentra claramente amenazado de fractura respecto del resto de la sociedad, lo que le ubica como destinatario prioritario de inaplazables políticas de inclusión, basadas en derechos, en todos los ámbitos (educación, empleo, salud, vivienda...).

GRÁFICO 4. Evolución del porcentaje de población en exclusión severa



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

En 2018, los problemas de vivienda eran el rasgo esencial de los procesos de exclusión social y sigue siendo importante en 2021 (20,6% de los hogares se ven afectados por alguna problemática en este ámbito). Destacan en esta esfera el deterioro de las condiciones de la vivienda y las situaciones de hacinamiento. Sin embargo, en este año 2021, los problemas de empleo son los que más incidencia presentan en los hogares (21,8%) y los que más explican las situaciones de exclusión en los análisis multivariantes (el doble de explicación que en 2018). Estos problemas de empleo en esta crisis tienen mucho menos que ver con situaciones de economía informal o de empleos de exclu-

sión, que han sufrido la crisis económica incluso más que el resto de la actividad económica, y se identifican lisa y llanamente con situaciones de desempleo: el desempleo total familiar afecta a seis de cada diez hogares en exclusión social severa. El aumento de la protección social no ha logrado compensar esta situación y un tercio de estos hogares carece de algún tipo de ingreso periódico, predecible, lo que hace aumentar la incertidumbre y con ella la intensidad de la exclusión social.

Las dimensiones relacionadas con el acceso al consumo, la educación o la salud se han visto proporcionalmente menos afectadas, lo que apunta a los resultados de las políticas públicas en estos ámbitos, al menos para reducir los daños. La acumulación de deudas, por ejemplo, se ha reducido en los hogares excluidos proporcionalmente, aunque ha aumentado el número de hogares afectados. Pero aumentan los que no pueden pagar los gastos sanitarios (dos tercios de los hogares en exclusión severa).

El confinamiento no parece haber aumentado el aislamiento social en su conjunto, por lo que parecen haber funcionado las vías alternativas de contacto y comunicación, aunque sí han aumentado las personas que carecen de cuidados para atender las necesidades de la vida diaria.

Sin embargo, las relaciones sociales se han hecho más conflictivas: los indicadores de conflicto pasaron del 5,1% en 2018 al 8,3% en 2021, con más presencia identificada de malos tratos o malas relaciones en el seno del hogar.

Todo un reto para las políticas de inclusión, multidimensionales y basadas en derechos

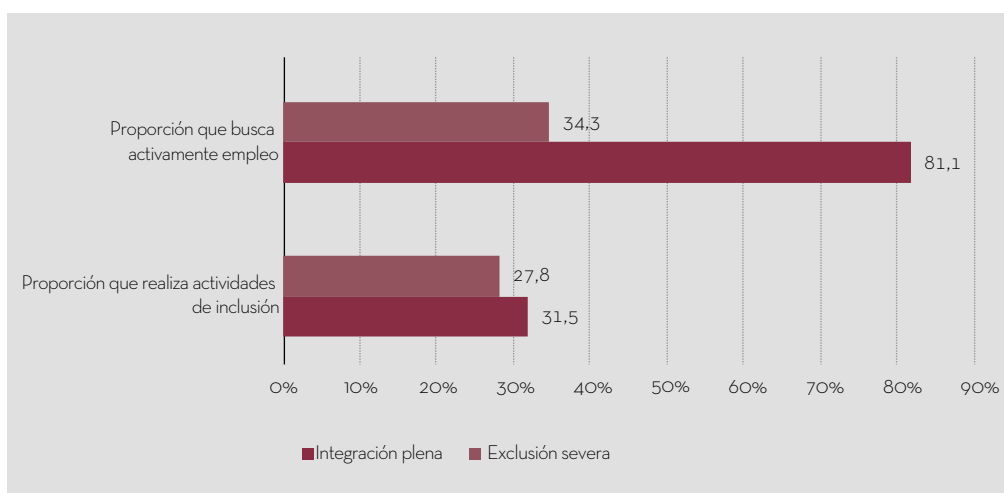
Esta situación de aumento de las situaciones de exclusión severa, con una caracterización fuertemente multidimensional (con la acumulación de problemáticas diversas), una fuerte heterogeneidad en las situaciones concretas y un aumento de las situaciones conflictivas en el hogar, es todo un reto para las políticas de inclusión de los próximos años, políticas que habrá que reforzar y repensar en profundidad. Las políticas de inclusión social, basadas en la garantía de los derechos sociales, deberían extenderse más allá de la herramienta de los servicios sociales. A estos, tanto a los públicos como a los privados, se les ha dejado de hecho, con un protagonismo excesivo en la atención a los sectores excluidos. Es importante el alineamiento del conjunto de las políticas públicas en este objetivo común de la inclusión social, basada en la garantía de todos los derechos sociales. Se muestra en los análisis realizados que, incluso sistemas de

protección que pueden ser claves en la estrategia de inclusión, como el sistema educativo o de formación para el empleo, están llegando a estos sectores más excluidos con menor intensidad que al resto, con un efecto indirecto de intensificación de las desigualdades en estos aspectos.

El desarrollo de intervenciones integradas en las que colaboren, a través de mecanismos diversos, distintos sistemas de protección social y distintas administraciones es una necesidad que viene avalada tanto por las recomendaciones europeas como por el diagnóstico realizado aquí sobre el espacio social de la exclusión. Las administraciones locales y las entidades sociales pueden tener un importante papel en esta integración de intervenciones diversas, introduciendo los elementos de flexibilidad y descentralización en las decisiones que se muestran necesarios.

La diversidad de situaciones aparece también en cuanto al nivel de activación de los sectores excluidos. Se ha mostrado un volumen importante de actividad orientada a la inclusión por su parte, tanto en la búsqueda de empleo como en la realización de actividades educativas, formativas o la participación en programas de los servicios sociales. Frente a la imagen de pasividad, paradójicamente, el nivel de «activación» es mayor para la población más desfavorecida, incluida aquella a la que llegan las prestaciones asistenciales: más participación en actividades de inclusión y una disposición activa y

GRÁFICO 5. Activación de las personas en desempleo de larga duración según nivel de integración



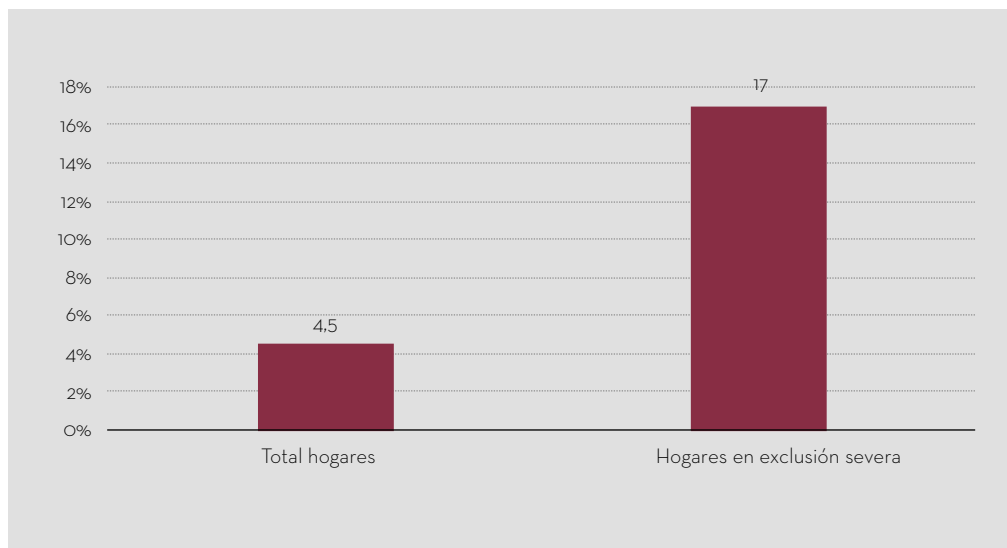
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

positiva a la integración en el mercado de trabajo entre los perceptores de prestaciones no contributivas, sin que pueda demostrarse que haya un supuesto efecto desincentivador del sistema de prestaciones.

La brecha digital: nuevo factor de exclusión social

La desconexión digital es el nuevo analfabetismo del siglo XXI que se ha convertido en un hándicap importante para la participación en los distintos ámbitos de nuestra sociedad. Esta nueva brecha social se ha visto intensificada con la COVID-19 y el proceso de digitalización de las relaciones sociales que ha producido. Cuando las relaciones interpersonales, el empleo o los trámites administrativos se pasaban mayoritariamente a las redes, una parte de la población se quedaba al margen de este nuevo espacio de interacción social. El apagón digital afecta al 35% de la población, en parte por no disponer de los aparatos necesarios, pero, sobre todo, por carecer de una conexión adecuada (21%) o de las habilidades necesarias para su manejo (29%). Esta nueva brecha social podría intensificarse en el futuro, si no se toman las medidas oportunas, con el modelo de recuperación que se pretende seguir, basado justamente, entre otras cosas, en la digitalización de la vida económica y social.

GRÁFICO 6. Porcentaje de hogares que han perdido alguna oportunidad por no tener posibilidad de conectarse a internet



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Los sectores más excluidos han estado especialmente afectados por este proceso y el apagón digital les ha impactado especialmente: más de la mitad de los hogares en exclusión social severa están afectados por el apagón digital. Como resultado de todo ello, los grupos que más necesitan agarrarse a cualquier oportunidad se han visto más privados de ellas: un 17% de los hogares en exclusión severa manifiesta haber perdido distintas oportunidades por no haberse podido conectar a internet (frente a un 4,5% del conjunto de la población): oportunidades de empleo, de acceso a la formación a los derechos mediados por las administraciones públicas o de mantener relaciones sociales de apoyo mutuo. Si un equipamiento informático, un acceso adecuado a internet y las habilidades necesarias para su uso se han constituido ya en condicionantes de la participación social y del acceso a los derechos sociales, las políticas públicas deberán garantizar la universalización de estos bienes comunes en el futuro, también en términos de derechos, tanto para las personas como para los territorios. Y deberán poner los medios necesarios para que todas las personas puedan superar la brecha digital que ahora les afecta. La digitalización deberá contemplarse, así, como un contenido de máxima prioridad en los proyectos de inclusión, especialmente en lo que se refiere al acceso barato y de calidad a la red y a la formación en el manejo

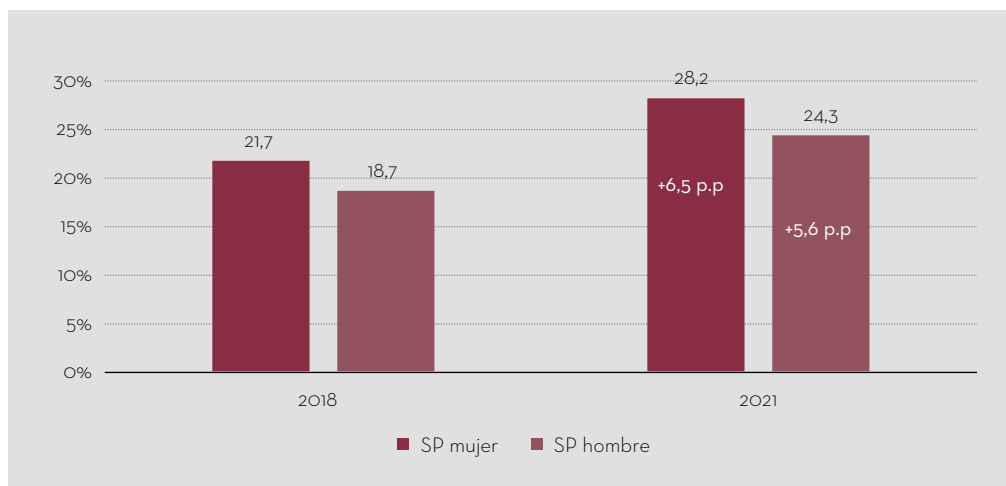
Al mismo tiempo el acceso a los derechos requiere a día de hoy, y al menos durante un tiempo, la necesidad de garantizar el ejercicio de la ciudadanía de manera presencial. Para las personas mayores, las consecuencias son menores, pero también se están viendo afectadas, ya que la edad es un factor sustancial en el manejo de las nuevas tecnologías. Por ello, para ellas y para otros sectores no digitalizados, la accesibilidad de la administración deberá ser garantizada también por medios presenciales.

Aumenta la brecha de género

La crisis anterior supuso un proceso de «igualación a la baja» por el mayor impacto que la destrucción de empleo tuvo en los sectores con mayor presencia masculina. Esta crisis, en 2020, ha tenido, sin embargo, más impacto en sectores más feminizados, como el comercio o la hostelería, lo que ha implicado un retroceso mayor para muchas mujeres en términos de integración social. Los hogares con sustentadora principal mujer han visto aumentar la exclusión social más del doble que aquellos en los que la mayoría de ingresos los aporta un hombre. Con ello, la exclusión social severa ha llegado al 13,1% en los primeros, casi el doble que en los segundos. Así, las diferencias preexistentes que ya habían aumentado en el periodo de recuperación, beneficiando a los varones,

se han ampliado. Los hogares monoparentales, y especialmente aquellos encabezados por una mujer, todavía han experimentado un empeoramiento mayor, alcanzando el 21% de exclusión social severa (y un 40% en el total de exclusión).

GRÁFICO 7. Porcentaje hogares en situación de pobreza según sexo de la persona sustentadora principal



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

Algunos indicadores apuntan a que la recuperación del empleo se está produciendo con mayor rapidez en las mujeres: el crecimiento anual del empleo en las mujeres fue del 7% para el segundo trimestre de 2021, dos puntos porcentuales más que para los hombres. Se retomaría así la tendencia de largo plazo de creciente igualdad en el acceso al empleo, en el que la diferencia en el volumen de empleo entre hombres y mujeres se ha reducido en un 57% respecto de 2007. Habrá que ver, en cualquier caso, cómo se traslada eso a los hogares en los que ellas son las sustentadoras principales y si más igualdad en el acceso al empleo se traduce también en menos desigualdad en términos de ingresos y de exclusión social. Recuérdese que eso no ha sido siempre tan claro en la evolución de estos últimos quince años.

El gradiente etario de la exclusión social

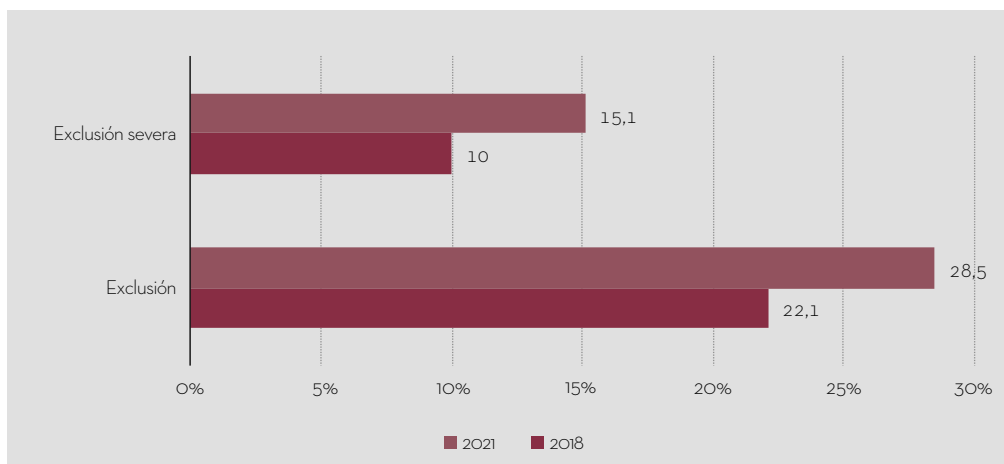
La edad es una variable especialmente significativa a la hora de explicar la incidencia de la exclusión social en unos grupos sociales y otros. Era más intensa para los de me-

nor edad antes de la crisis y las diferencias han aumentado con esta. Un 33,5% de los menores de 16 años están afectados por la exclusión social (dos tercios de ellos en exclusión severa).

Hay un grupo de jóvenes que ha experimentado ya dos crisis muy importantes justo en una fase esencial de sus proyectos vitales en los que se plantea la transición al empleo, a la vida adulta, la emancipación o la construcción de nuevos hogares: a los que tenían 18 años en 2008 les ha alcanzado la crisis de 2020 con 30 años. Han debido afrontar pues dificultades especiales en ese proceso de transición y es previsible que eso deje secuelas permanentes en sus itinerarios laborales y vitales. Hay 2,7 millones de jóvenes entre 16 y 34 años afectados por procesos de exclusión social, la mitad en exclusión severa. Es una exclusión de más intensidad y más multidimensional (especialmente de empleo y vivienda) en la que se juntan las dificultades de sus hogares de origen y sus propios problemas personales (falta de recursos formativos o de experiencia laboral, por ejemplo) para salir adelante en un contexto complicado como el actual.

En la juventud, la brecha de género se hace más intensa si cabe y las mujeres jóvenes han empeorado 8,5 puntos porcentuales en términos de exclusión (el doble que los varones) en el grupo de 16 a 34 años. Es una exclusión muy marcada por el factor étnico (casi la mitad son personas extranjeras o gitanas), lo que nos permite previsualizar el mapa de la exclusión social de las próximas décadas.

GRÁFICO 8. Porcentaje de jóvenes (16-35 años) en situación de exclusión y de exclusión severa



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

Los jóvenes han tenido más dificultades para mantenerse en el empleo (les han llegado menos los ERTE y más los despidos) y tienen también más dificultades para acceder a uno nuevo: el 79% de los jóvenes en exclusión severa están desempleados. La falta de experiencia laboral es un hándicap que se prolonga más de cualquier previsión en muchos casos y un tercio de los jóvenes desempleados entre 25 y 29 años no tiene todavía ninguna experiencia laboral. Hay sin duda un grupo que debería ser prioritario en los programas de inclusión social y laboral: el 56% de los jóvenes en exclusión social severa que no estudia ni trabaja.

Todo ello ha seguido dificultando la emancipación todavía más si cabe, aunque, en muchos casos, la alternativa sea mantenerse en un hogar en exclusión social que se ve así sobrecargado por ello. Pero incluso las emancipaciones ya realizadas se enfrentan a riesgos serios de sostenibilidad, fruto de las dificultades laborales (un 23% de los sustentadores principales jóvenes tienen inestabilidad laboral grave) y de las dificultades con la vivienda (un 22% de estos hogares con gastos excesivos de vivienda que les sitúan por debajo del nivel de pobreza severa).

El doble amortiguador social aportado por la población migrante, que le supone reducir sus oportunidades y aumentar su exclusión social

A lo primero que afectó la COVID-19 respecto del fenómeno migratorio fue justamente al propio flujo de llegada de personas a nuestro país. El cierre de las fronteras y las limitaciones generales a la movilidad impuestas por todo el mundo hicieron que el flujo de inmigración en 2020 se redujera en un tercio respecto del año anterior, hasta las 413.000 inmigrantes. La entrada de personas procedentes del extranjero había alcanzado las 666.000 personas en 2019, multiplicando por 2,7 el nivel más bajo de 2013, con una dinámica ya asimilable a la que tenía antes de la crisis financiera.

En este sentido, el flujo migratorio se ha mostrado más sensible a la evolución del ciclo económico en España que en otros países europeos, en los que presenta un perfil más plano en los años de la crisis anterior, hasta 2013. De esta manera, en España la reducción de la inmigración (y el aumento de la emigración, en buena medida protagonizada por personas de origen extranjero) contribuyó a aliviar las tensiones del mercado de trabajo entonces, y también ha podido cumplir ahora esa misma función hasta cierto punto (aunque el flujo haya sido todavía importante en 2020). Este es por tanto el pri-

mer amortiguador que las migraciones han aportado a la gestión de la crisis de empleo, a costa de reducir las oportunidades de la población de origen extranjero que se veía forzada en muchas ocasiones a reiniciar sus proyectos personales en otros destinos.

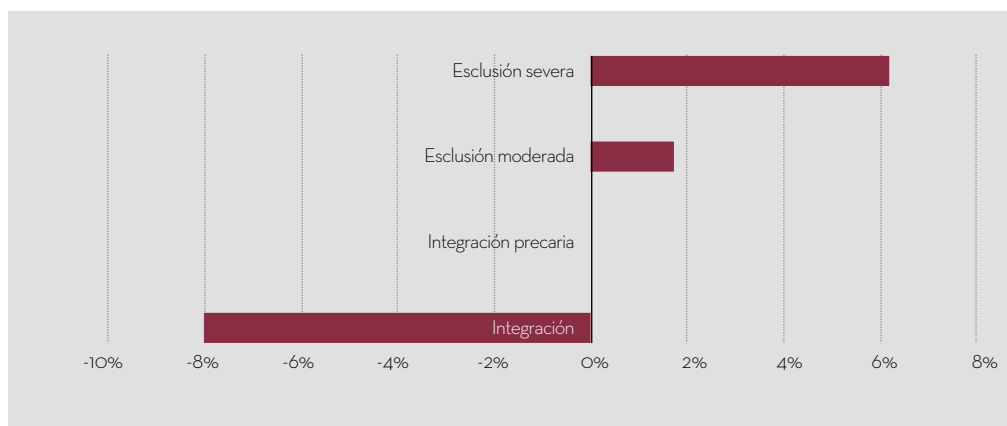
La procedencia que, en este sentido, se ha mostrado más flexible (mayores aumentos o reducciones en función del ciclo) es la latinoamericana. Y es justamente este componente del flujo migratorio el que está tomando progresivamente mayor protagonismo. Cabe pensar que en un escenario de recuperación y progresivo aumento de la movilidad internacional se vuelva a recuperar una llegada intensa de población inmigrante, preferentemente desde América Central y del Sur, y con una proporción no desdeñable de personas que ya tienen nacionalidad española. Pueden ser elementos positivos con vistas a la integración que, sin duda, merecerían ser aprovechados y complementarse con políticas de acompañamiento e inclusión.

La segunda constatación importante respecto de la COVID-19 en el conjunto de la población extranjera es la mayor incidencia en ella de la enfermedad: un 10,7%, casi tres puntos porcentuales más que en la población española para la primavera de 2021. Las razones son claras: una mayor exposición por sus empleos; unas peores condiciones de vida, con viviendas peor ventiladas y con más hacinamiento; así como menores recursos para adoptar medidas preventivas. Esta mayor incidencia de la enfermedad no llegó a traducirse en más ingresos hospitalarios por un mejor estado general de salud en la población extranjera, fruto de su mayor juventud, pero sí pudo verse en la población extranjera de más edad, menos numerosa.

Pero, sin duda, la consecuencia más preocupante de esta crisis sanitaria para la población extranjera ha sido el retroceso en la dinámica de integración progresiva que se venía experimentando: uno de cada tres extranjeros está en situación de exclusión social severa, el triple que la población española, después de haber empeorado 6,2 puntos porcentuales (3,8 en la población de nacionalidad española). Nuevamente aquí los principales problemas han estado en la vivienda y, sobre todo, en el empleo: son muchos más los que se han visto afectados en sus empleos de una forma u otra; les han afectado más los ERTE pero, sobre todo, los despidos han sido el doble que para la población española. He aquí el segundo amortiguador social que supone la inmigración, que hace que los efectos laborales y sociales de las crisis sean experimentados en menor medida por los nacionales, algo que posiblemente explique que estas crisis no generen excesivas tensiones sociales, a pesar de su intensidad. Se trata de un modelo de distribución desigual de los costes laborales y sociales de la crisis en los que la población inmigrante se lleva la peor parte, un modelo injusto por la falta de equidad que implica. No es nuevo, ya que en la dinámica del mercado de trabajo la población

inmigrante viene aportando sistemáticamente un plus de flexibilidad, a costa de sufrir sus efectos en forma de desempleo y precariedad. Al menos mientras no se corrija esta desigualdad, las políticas públicas deberían actuar subsidiariamente y corregir estos efectos con una protección social más eficaz y unas políticas de inclusión más intensas en esta población.

GRÁFICO 9. Diferencia porcentual 2018/2021 de población inmigrante según nivel de integración o exclusión social



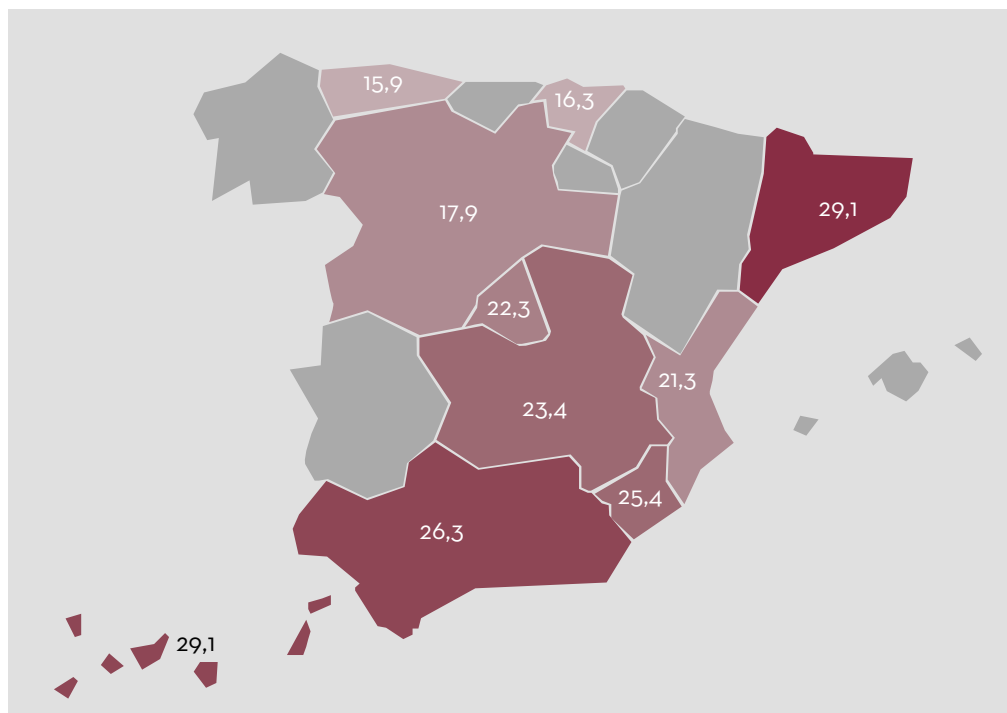
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018 y 2021

Mientras tanto, las redes sociales en la población extranjera parecen haberse resentido incluso menos que en la población autóctona, dentro de un proceso de maduración de las redes comunitarias propias y de creciente interrelación con la población autóctona.

Incidencia territorial

Las diferencias territoriales de la exclusión social en España son significativas y han crecido además con esta última crisis. Hay diferencias importantes en cuanto a la incidencia del fenómeno en cada sitio: en torno al 16% en Asturias o País Vasco; del 29% en Canarias o Cataluña. La evolución en 2021 respecto de 2018 presenta también diferencias importantes, desde ligeras mejorías, hasta empeoramiento de 12 puntos porcentuales. Las tasas más elevadas se dan en el sur y el este, junto con Canarias. Se mantiene así la tendencia que comenzó a marcarse anteriormente, tal como se recogía en los anteriores informes FOESSA.

GRÁFICO 10. Proporción de la población en situación de exclusión social por comunidades autónomas (2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Pero, además, las dimensiones de la exclusión social que más han afectado a cada territorio muestran pautas y dinámicas muy distintas. Si la exclusión del empleo ha tenido más incidencia en Murcia, Andalucía o Canarias, la exclusión del consumo es más propia de comunidades como Madrid o Cataluña. La exclusión del derecho a la educación resalta en Castilla-La Mancha, la exclusión del derecho a la salud en la Comunidad Valenciana, la del derecho a la vivienda en Canarias o Cataluña, el aislamiento social en Castilla y León o Murcia, mientras que las relaciones sociales conflictivas se asocian más a territorios como la Comunidad Valenciana, Cataluña o Madrid. Y con ello también hay diferencias en los grupos más afectados, comparativamente hablando: los hogares monoparentales destacan en Andalucía, las personas mayores de 65 años en Castilla-La Mancha, los hogares encabezados por mujeres en Canarias, la población extranjera en Cataluña y los menores de edad en Madrid o Murcia.

Detrás de estas diferencias encontramos diversos factores relacionados con la estructura demográfica, con el modelo productivo de cada comunidad, con su modelo de

protección social y, probablemente también, con el impacto específico de la crisis sanitaria en cada una de ellas. De ahí, por tanto, la necesidad de modular las prioridades y adaptar los contenidos de las políticas de inclusión a las necesidades de cada territorio, algo que no parece difícil dentro de un modelo descentralizado en sus principales componentes.

4. Estrategias familiares y relaciones sociales

Estrategias defensivas de los hogares ante la crisis de la COVID-19. Un mayor impacto en los hogares en situación de exclusión severa

Para hacer frente a la COVID-19 los hogares, las administraciones públicas y la sociedad civil organizada han tenido que movilizar importantes recursos materiales e intangibles. La crisis de 2008 supuso también una movilización interna de los hogares y de la sociedad civil, pero el Estado estuvo casi ausente, sus políticas fueron de simple ajuste financiero a costa de la protección social y de la calidad de los servicios públicos. Aun siendo menos visible, en parte por darse por descontado, los hogares han tenido que hacer un gran esfuerzo económico y relacional para mantener su cohesión interna y atender a los niños y niñas en edad escolar. Ello ha sido en parte a costa de la extensión y calidad de las relaciones sociales y de estrategias defensivas que en muchos casos han acrecentado el aislamiento y la soledad.

Los hogares son la red de seguridad básica de las personas. Las crisis económicas y sociales ponen a prueba dicha red, que amplía o reduce su impacto. Si la recuperación es lenta, como sucedió entre 2014 y 2019, dicha red tiende a ver progresivamente limitada su capacidad de protección y ayuda. De ahí la importancia de conocer qué ha pasado con esta red durante el año de la pandemia, 2020, siguiendo tres líneas de comportamiento: acudir a los ahorros propios, buscar ayuda externa o reducir gastos habituales, relacionado con las distintas necesidades y actividades de la vida diaria.

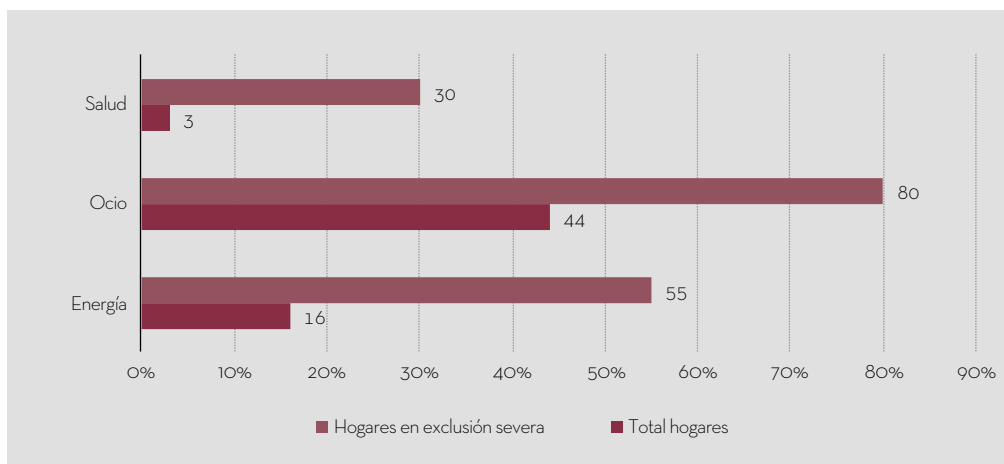
Así, los hogares en situación de exclusión han acudido en mayor medida que el resto de los hogares a la venta de la vivienda para disponer de recursos. Por otra parte, solo el 36,1% de los hogares dispone de dinero para afrontar gastos imprevistos y cuentan con vivienda en propiedad ya pagada, porcentaje que se reduce al 9% en los hogares

en exclusión social. El recurso a las ayudas de amigos y parientes es utilizado por menos del 20% de la población general, pero por más del 70% de la población en situación de exclusión. Lo mismo sucede en el caso de la demanda de ayudas económicas a alguna institución pública o privada, poniendo de manifiesto la debilidad del sistema de protección social.

El análisis pormenorizado de la reducción de gastos habituales nos muestra las diferencias existentes entre la población general y el grupo en situación de exclusión severa. Así, la estrategia de reducción de gastos habituales en alimentación, ropa y calzado es más del doble en el caso de los hogares en exclusión social (78%) respecto de la población general (35%), alcanzando a más del 89% de los hogares en exclusión severa.

El 16% de los hogares manifiesta haber recurrido a alguna estrategia de reducción de consumos básicos de energía del hogar, que alcanza al 55% de los hogares en exclusión severa. En sentido parecido tiene lugar la reducción del gasto en ocio y relaciones sociales que afecta al 44% de la población y al 80% de los hogares en situación de exclusión severa. Aunque la salud es un bien básico, los hogares han reducido algo su gasto sanitario (casi el 3% de los hogares), pero se multiplica por diez en los hogares pobres. La reducción de gastos en educación, como en sanidad, es baja en el conjunto de los hogares (6,7%), pero se multiplica por más de tres (23%) en el caso de los hogares en exclusión severa, lo que sin duda afectará al proceso formativo de los niños y niñas de

GRÁFICO 11. Porcentaje de hogares que adoptaron estrategias de recorte de gasto en diversas necesidades



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

estos hogares. Finalmente, si el 27% de los hogares no dispone de dinero para afrontar gastos imprevistos, este porcentaje se eleva al 72% en los hogares en exclusión severa

El impacto de la pandemia en el acceso a la vivienda ha sido importante: el recurso a compartir piso, volver a la casa de los progenitores o alquilar una habitación a otros ha afectado al 4,9% de los hogares y al 15% de los hogares en exclusión severa.

Estas estrategias afectan de distinta manera a los diferentes tipos de hogar. Los hogares de personas mayores pensionistas soportan mucho mejor los ajustes de la crisis que aquellos en los que hay menores de edad y los conformados por familias monoparentales, en su mayoría encabezadas por mujeres, y se agrava en los hogares en situación de exclusión severa. De ahí la importancia de reforzar los programas de protección social para reducir los déficits y riesgos en el conjunto de la población y especialmente en los colectivos más vulnerables.

La persistente desigualdad de género en el cuidado de niños y niñas

La pandemia ha obligado a reorganizar los cuidados en el seno de los hogares. Los cierres de los colegios y la limitación casi total de actividades extraescolares, el teletrabajo y los cierres de empresas (ERTE) han provocado esta reorganización, muy intensa en la primera ola de la pandemia, que se traduce en mayores desigualdades en la sociedad y en el seno de los hogares en función de sus características sociodemográficas.

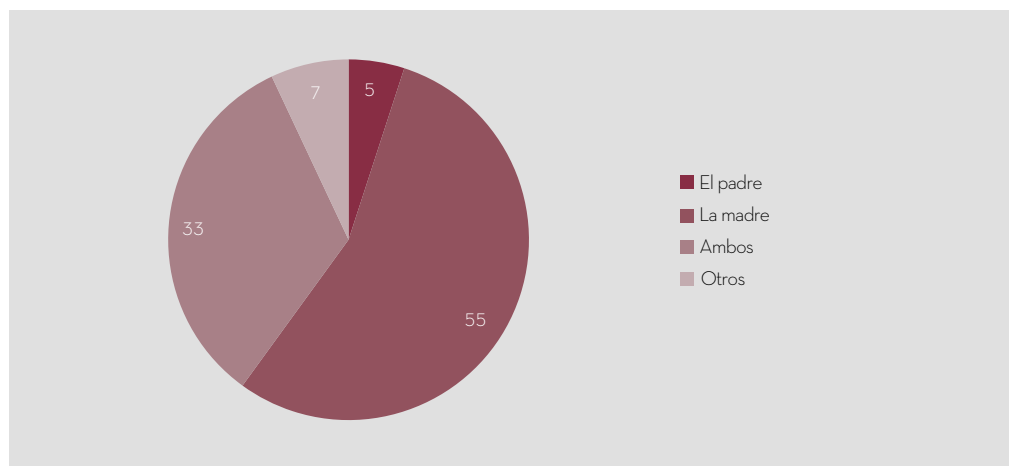
Hemos analizado el efecto de la maternidad y la paternidad en el empleo entre los años 2005 y 2021, contemplando el impacto de las dos crisis económicas de 2008 y 2020. A lo largo de estos años la ocupación de las mujeres se ha incrementado, la brecha ocupacional entre mujeres con y sin hijos se ha reducido y no existen apenas diferencias en las tasas de ocupación entre hombres con y sin hijos. Sin embargo, la división tradicional de los roles de género en los cuidados y responsabilidades familiares castiga sobre todo el empleo de las mujeres. La pandemia ha agravado esta desigualdad. La mayor empleabilidad de las mujeres no ha supuesto una reducción de la carga de los cuidados que asumen. La incorporación creciente de los hombres a los cuidados de los hijos opera sobre todo por el canal de los permisos remunerados. Por el contrario, las mujeres son las que utilizan sobre todo la excedencia no remunerada por cuidados.

La pandemia ha generado mayores dificultades en la conciliación entre el empleo y los cuidados. En ausencia de las redes informales de cuidados, el impacto ha sido asumido mayoritariamente por las mujeres. La evidencia señala que la brecha de género en el tiempo de dedicación a las tareas domésticas y de cuidado parece que se ha ensanchado en comparación al período prepandemia. Es decir, que la desigualdad en los cuidados se habría acentuado en perjuicio de la mujer. En los hogares biparentales con menores de seis años se observa un retorno a las prácticas tradicionales en el reparto de los cuidados. En el caso de los hogares monoparentales con menores de seis años destaca la abrumadora presencia de la madre como cuidadora principal, con el soporte de las abuelas. El cierre temporal de los centros escolares y su posterior reapertura con horarios modificados y servicios limitados, ha tensionado sobre todo a los hogares monoparentales, uno de cuyos recursos fundamentales han sido familiares.

Hay que constatar el escaso impacto del Plan MeCuida, prorrogado sucesivamente y vigente hasta el 28 de febrero de 2022, que permite adaptar la jornada y modificar las condiciones de trabajo para garantizar el ejercicio efectivo del cuidado. Esta medida ha sido muy limitada entre las mujeres y casi nula entre los hombres.

El trabajo a distancia ha sido importante y al mismo ha recurrido el 16% de padres y madres en los hogares biparentales, y en mucha menor medida en los monoparentales,

GRÁFICO 12. Porcentaje de hogares en los que el cuidado de los menores de edad durante el confinamiento recayó fundamentalmente en



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

pero su distribución ha dependido del nivel educativo. Los ERTE pueden haber sido un mecanismo indirecto que ha facilitado la atención a la infancia, especialmente en los momentos de confinamiento.

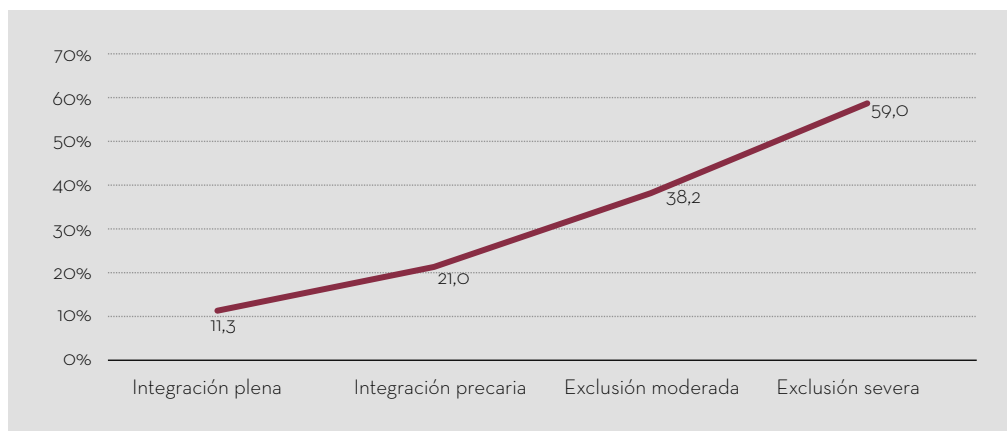
De todo ello se deduce que las estrategias de cuidado siguen pivotando sobre la mujer, sin un apoyo suficiente desde las políticas públicas, lo que dificulta su participación en el mercado de trabajo en condiciones de igualdad respecto a los hombres y un reparto corresponsable de los cuidados.

Las relaciones sociales durante la pandemia: debilitamiento social, refuerzo en el seno de los hogares y problemas de aislamiento y conflicto social

La pandemia ha traído el confinamiento inicial, distanciamientos y aislamientos sociales a lo largo del último año y medio. El ritmo y calidad de las relaciones sociales se ha visto profundamente alterado, aliviado en parte mediante el uso del teléfono fijo, pero sobre todo de los móviles y otros modos de conexión digital. Al salir progresivamente de estas situaciones excepcionales, la sociedad ha descubierto algo ya existente: la fragmentación de las relaciones sociales, la soledad y la escasa atención existente a la salud mental como problemas sociales.

La pandemia, en primera instancia, ha reducido la frecuencia de las relaciones sociales con familiares no convivientes y amistades en mucha mayor medida en 2021 (más de dos de cada diez hogares han perdido sus relaciones sociales) que en 2013. Pero tan importante como la frecuencia de las relaciones es su calidad. La pandemia ha deteriorado o debilitado en general las relaciones sociales. En conjunto, las situaciones que presentan algún deterioro casi alcanzan al 60% de las personas (un tercio hablan de mucho o bastante deterioro). Percepción que es muy similar entre hombres y mujeres. Existe una diferencia importante en el caso de la población joven con menos de 30 años, que en cuatro casos de cada diez han visto bastante y muy debilitadas las relaciones sociales, respecto a la población mayor de 65 años, entre la que es de tres casos de cada diez. En este último grupo de edad la desconexión social puede provocar un aislamiento con un alto impacto en la salud mental. Desde el punto de vista de los espacios de exclusión social, a mayor exclusión, mayor intensidad en el deterioro de las relaciones sociales.

GRÁFICO 13. Porcentaje de hogares que ha perdido relaciones sociales por motivos económicos según nivel integración-exclusión social



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

El debilitamiento de las relaciones sociales afecta en mayor medida a las amistades (22,5%), seguido de las relaciones con familiares no convivientes (16,8%) y las relaciones vecinales (13,7%). Las relaciones sociales en el seno de los hogares se han deteriorado en el 6% de los casos. En general, las relaciones sociales han seguido el compás de la evolución de la pandemia, pero en un tono marcado por su relativo debilitamiento.

Por otro lado, ha aumentado la población que no tiene contacto diario o casi diario con personas ajenas al hogar, sobre todo en los hogares en situación de exclusión. Como contraposición, las relaciones con las personas que conviven en el propio hogar han aumentado ligeramente. El hogar sigue siendo la agencia de socialización por excelencia en cualquier tipo de circunstancia.

Inevitablemente estos cambios en las relaciones sociales están atravesados no solo por la adaptación y la cooperación sino también por el conflicto y los desajustes en las relaciones sociales. Aunque las relaciones sociales en general no han empeorado, sí se observa un relativo empeoramiento en comparación con la crisis anterior en ámbitos como las relaciones laborales y vecinales. Al mismo tiempo se ha incrementado el volumen de personas que dicen contar con menos relaciones sociales buenas entre 2009 y 2021.

Los cambios en las relaciones sociales debidos a la pandemia han afectado a la estructura de la solidaridad y ayuda colectiva reduciendo la capacidad de dar y recibir ayuda a terceros. Así, el 34% de los hogares entrevistados no reciben ayuda en momentos de

necesidad. A cambio se ha mantenido e incluso mejorado la intensidad de las ayudas dadas y recibidas e incrementado las formas de ayuda unilateral.

En resumen, la pandemia no ha generado un deterioro de las relaciones sociales porque este proceso ya se había iniciado. Así, sencillamente lo ha agravado, aunque de manera diferencial según el nivel de exclusión social de los hogares y las personas. Con ello se han agudizado las tendencias hacia el aislamiento y el conflicto social latente, cuando no explícito. En la medida en que esta situación afecta a la cohesión social: el reto de prevenir el deterioro de las relaciones sociales es crucial. Su reconstrucción es compleja y está interrelacionada con las relaciones laborales y las condiciones de vida, pero es indispensable.

5. Las políticas públicas frente a la COVID-19: naturaleza, impactos y limitaciones

Para hacer frente al impacto de la pandemia, además de la sociedad civil y los hogares, el sector público ha desplegado una estrategia activa de intervención, sobre todo durante la primera ola de la pandemia. Esta estrategia tiene dos dimensiones: la primera es la estrategia de protección social, la segunda es la que se refiere al reforzamiento de servicios públicos fundamentales, como son sanidad, educación, dependencia y servicios sociales y de apoyo a las necesidades de la vivienda.

En general, las políticas aplicadas han sido una combinación de iniciativas nuevas con otras de adaptación de las ya existentes, teniendo en cuenta que mientras las políticas de protección social, además de acordadas, han estado fuertemente centralizadas, las referentes a los servicios públicos dependen en gran medida de la acción de las comunidades autónomas y corporaciones locales, apoyadas financieramente por la administración general del Estado, con variabilidad entre ellas y generando a veces problemas de cooperación entre administraciones.

La protección social durante la pandemia. Avances positivos y lastres en eficacia

Las políticas de protección social, junto con las sanitarias, han sido el núcleo protector más importante frente al impacto de la pandemia. En el caso de España de manera

especialmente importante, ya que el sistema de protección social se caracteriza desde hace décadas por su limitado gasto y baja intensidad protectora y, por tanto, por su baja eficacia para reducir y prevenir la pobreza. Las políticas aplicadas desde marzo de 2020 hasta septiembre de 2021 han contribuido a frenar el impacto más duro de la crisis sociolaboral y constituyen un aprendizaje de cómo perfeccionar el sistema de protección social a futuro.

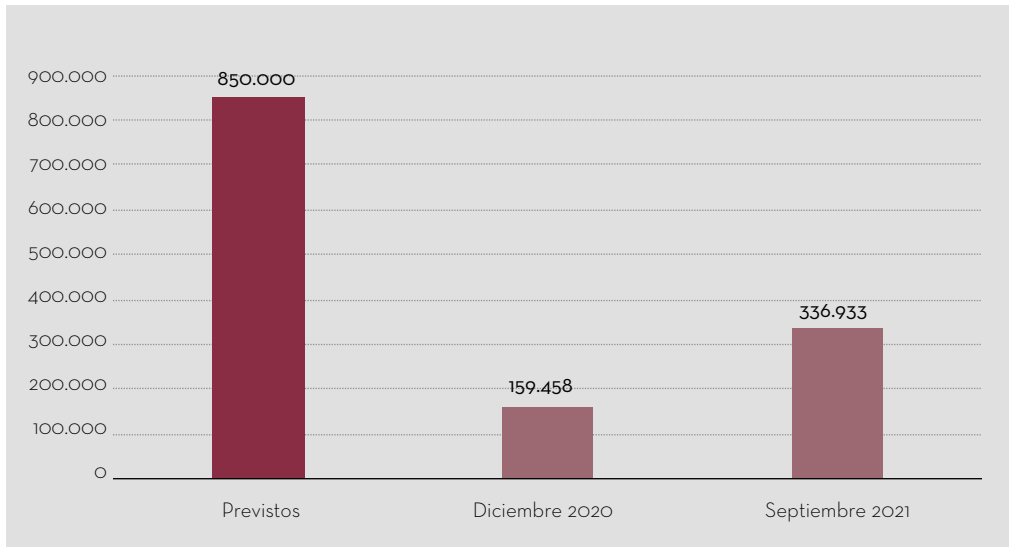
Las políticas de protección social se han caracterizado por tres rasgos. En primer lugar, su adecuación a la realidad de una crisis sociolaboral abrupta ha sido pactada entre todos los actores sociales, económicos y el gobierno, recuperando una senda fructífera ya trazada en España para la extensión y mejora de la protección social. En el nivel de la protección asistencial y de los servicios sociales el papel de la administración local y del Tercer Sector de Acción Social (TSAS) ha sido clave para la protección de los colectivos más vulnerables y aislados de la sociedad española.

En segundo lugar, en cuanto a su alcance, las políticas aplicadas se han caracterizado por la combinación de políticas de protección sociolaboral (como los ERTE y las medidas de protección extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos) con reformas de protección social, caso del Ingreso Mínimo Vital (IMV), y laboral, como son la protección de los trabajadores de plataformas digitales y la regulación del teletrabajo para evitar los posibles abusos de alargamiento de la jornada laboral. El alcance de la protección social se ha modulado en función de la evolución de la pandemia y de la situación de las empresas a lo largo del último año y medio. Así, los ERTE alcanzaron su máxima cobertura en abril de 2020 (casi 3,6 millones de personas trabajadoras) y en el caso del trabajo autónomo a un máximo de casi 1,5 millones de personas en junio de ese mismo año.

Las medidas extraordinarias de protección por desempleo de colectivos que han agotado su prestación o sin cobertura (como el sector de personas trabajadoras del hogar y de la cultura) han tenido un menor alcance, mostrando la dualidad del mercado de trabajo español.

La aplicación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) está mostrando dificultades para alcanzar su objetivo inicial de cobertura de 850 mil hogares, debido a la lenta adecuación del sistema de gestión a las especiales características de la población potencialmente beneficiaria, teniendo en cuenta la inexcusable obligación que tiene la administración pública de garantizar los derechos sociales, la mejora de la gobernanza, con una mayor participación de los gobiernos autonómicos, locales y del TSAS en la detección de la demanda social y en el soporte de las solicitudes, es una vía necesaria para mejorar

GRÁFICO 14. Número de hogares beneficiarios del IMV



Fuente: MDSA2030 (2021) y Notas de prensa del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: <https://bit.ly/3wcCFzO>

con rapidez un programa protector en su fase de lanzamiento. Pero no es la única vía necesaria, la medida tiene una cobertura insuficiente, no alcanza a determinados colectivos vulnerables y plantea condiciones de acceso injustas y de difícil cumplimiento para algunas de las familias y personas que más lo necesitan.

Aunque no conocemos el efecto final de las medidas cabe pensar que, al menos, han contribuido a frenar el impacto más duro de la crisis, aunque sea de manera desigual. Las reformas en curso, laborales y de protección social, son una oportunidad para revertir un modelo de protección social fragmentado, poco dotado y de baja intensidad protectora.

Un gran esfuerzo en atención sanitaria, pero también un reto ineludible para garantizar un sistema de salud público de calidad

A nivel sanitario, la pandemia ha evidenciado que, por una parte, su impacto ha sido más negativo en los grupos vulnerables que en el conjunto de la población española.

Por otra parte, ha puesto de manifiesto y agravado los déficits que arrastraba el sistema sanitario español (SNS) desde hace diez años como consecuencias de las políticas de recorte en el gasto público. El desbordamiento del SNS durante las primeras olas de la pandemia ha puesto de manifiesto la fragilidad de un sistema que cuenta, aunque críticamente, con el apoyo amplio de la sociedad española. Esta doble conclusión implica que es necesario al mismo tiempo luchar contra las desigualdades de salud, con hondas raíces sociales, y reforzar la cobertura y calidad del SNS.

La COVID-19 ha afectado extensa e intensamente a la salud de la población española, pero de manera diferenciada. Globalmente su impacto ha sido importante en el incremento de la mortalidad y la morbilidad. A finales de 2021 la cifra de contagios confirmados supera los cinco millones de personas y el exceso de mortalidad ha sido de 88.000 defunciones. Estas últimas han afectado sobre todo a las personas mayores de 70 años y de manera dramática durante la primera ola a las personas mayores que viven en residencias. En los cuatro primeros meses de la pandemia falleció el 6% de las personas que vivían en residencias y geriátricos, con variaciones entre comunidades autónomas. Las residencias no estaban preparadas para un *shock* como el coronavirus y las políticas aplicadas fueron generalmente tardías, insuficientes y, en muchos casos, rayando el abandono, aplicando triajes o selección de pacientes y bloqueos en el acceso a la red hospitalaria. Como consecuencia, se ha cuestionado abiertamente el propio modelo de atención residencial existente en España.

La COVID-19 también ha impactado en los grupos vulnerables laboral y socialmente. Los trabajadores de los servicios esenciales y de proximidad (comercio, cuidados, restauración, entre otros), la mayoría de los cuales utilizan sistemáticamente el transporte público en sus desplazamientos, han sido un colectivo especialmente afectado. Como demuestra la EINSFOESSA 2021, las secuelas físicas y emocionales han sido muy importantes en los colectivos en situación de exclusión y precariedad. Este impacto plantea interrogantes preocupantes sobre las implicaciones futuras de la pandemia en la salud de la población bajo lo que se conoce como efectos de segunda ronda o aumento de la morbilidad: el 22% de las personas que han sufrido el coronavirus padecen secuelas. El impacto de la pandemia en la salud mental ha evidenciado un problema del sistema sanitario y social para abordar las necesidades asociadas a la salud mental, que en parte era invisible. El hecho de que haya pasado a la agenda de las políticas públicas es un paso muy positivo.

Al mismo tiempo, el SNS ha sufrido durante el último año y medio una prueba de estrés sin precedentes ante el aumento de la demanda cuando apenas estaba empezando a recuperarse de las políticas de recorte del gasto de la década pasada. El SNS ha es-

tado desbordado y aún no ha recuperado una normal actividad. El principal impacto, además de la sobrecarga de la atención hospitalaria, ha sido el deterioro de la atención primaria, con amplias diferencias entre CC. AA.

Aunque la inversión en sanidad desde marzo de 2020 hasta la actualidad ha sido extraordinaria, el lastre del Plan de Estabilidad 2017-2020 ha reducido la inversión sanitaria, tanto en infraestructuras como en personal, y ha generado un incremento de las desigualdades territoriales en gasto público sanitario. Los efectos de las pasadas políticas no se recuperan en un año. El impacto del recorte del gasto sanitario público ha incrementado el gasto en pólizas sanitarias privadas desde el 19% en 2009 al 23,3% en 2020.

Recuperar plenamente la inversión en atención sanitaria, mejorar la calidad y atender específicamente la salud mental son objetivos necesarios para garantizar la igualdad y evitar la exclusión social.

Los cuidados y la atención a las personas en situación de dependencia y con necesidad de cuidados. La necesidad de un cambio de estrategia

Los cuidados a la infancia y a las personas en situación de dependencia se han visto alterados y sometidos a gran estrés durante la pandemia, sobre todo durante la etapa de confinamiento social, cuando se han puesto de manifiesto varias fragilidades. Una fragilidad que ha supuesto una mayor carga de trabajo sobre los hogares y, en concreto, sobre las mujeres.

Las políticas públicas orientadas a los cuidados se han tenido que ajustar a las circunstancias complementando medidas ordinarias ya existentes con medidas extraordinarias. Las medidas ordinarias, como los permisos parentales por razón de cuidados de niños, niñas y personas dependientes, han seguido funcionando, pero sometidas a las restricciones sanitarias y cuyo impacto ha sido distinto en función del grado de integración y/o exclusión social. La restricción del acceso a la educación de 0-3 años y la mayor utilización de las excedencias no remuneradas por cuidados por parte de las mujeres respecto de los hombres, han supuesto un impacto negativo en las condiciones de vida de los hogares con menores recursos económicos. La pandemia ha vuelto a evidenciar el vacío existente en los cuidados de la infancia entre el final de los permisos retribu-

dos por cuidarles y el inicio de la primera etapa escolar de tres a seis años, cuya solución depende de la situación socioeconómica de los hogares y de las redes familiares y sociales.

En lo que respecta a la atención a la dependencia a través del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), el confinamiento y el miedo al contagio han tensionado los indicadores de acceso y cobertura, han limitado el acceso a los apoyos informales, a los servicios y a las prestaciones, con la excepción de la teleasistencia y las prestaciones económicas como la Prestación Económica por Cuidados en el Entorno Familiar (PECEF). La aprobación del Plan de Apoyos y Cuidados de Larga Duración y el Plan de Choque de la Dependencia por la administración general del Estado en enero de 2021 es la respuesta a un fallo clamoroso del sistema de dependencia que se venía arrastrando desde el año 2012 y que había iniciado un lento proceso de recuperación en algunas CC. AA. desde 2015 y a partir de 2018 a nivel estatal.

Las nuevas medidas para apoyar los cuidados de infancia y personas dependientes no han venido acompañadas de apoyo de rentas sino de adaptaciones o reducciones de la jornada de trabajo, con reducción proporcional de salario (Plan MeCuida) o han sido medidas muy acotadas en el tiempo como los Programas de refuerzo nutricional infantil. Solo las familias con ocupación laboral y menores o mayores de edad convivientes con diagnóstico de COVID-19 tuvieron derecho a un permiso retribuido durante los días que durase la incapacidad laboral transitoria-COVID-19.

La pandemia ha puesto de manifiesto que todos los tipos de cuidados son importantes y que son necesarias políticas públicas que estén a la altura de su reconocimiento como un servicio esencial sine die, guiadas por los principios de universalidad, calidad e inclusión social. Los cuidados integrales en la primera infancia y el cambio de modelo (reducción del recurso residencial, dignificación de este, desmercantilización...), en el caso de la dependencia, son retos a los que hay que responder a corto y medio plazo.

Los servicios sociales: nuevas formas de intervención social para el siglo XXI

Los servicios sociales se han hecho visibles durante la pandemia debido a la crisis de la atención residencial y la dificultad del funcionamiento de centros de día y de atención domiciliaria. Por otra parte, la necesidad de estos servicios para dar respuesta a necesidades personales directas y el compromiso de los profesionales de los servicios

sociales, desde los trabajadores sociales al personal auxiliar y de apoyo, se han hecho manifiestos, revalorizando su papel a futuro.

Este contexto de crisis supone un reto para el devenir inmediato de los servicios sociales si, además, tenemos en cuenta el entorno de los retos más importantes que afrontan las políticas sociales como son, entre otros, el envejecimiento de la población, la lucha contra la exclusión social, la protección de niños, niñas y adolescentes vulnerables y la integración de la población inmigrante.

Este nuevo contexto abre diferentes escenarios en el desarrollo de una rama de la política social que se encoge y amplía en función de su interrelación con otros servicios de bienestar con los que a veces compite y habitualmente colabora. La competencia puede suponer que la atención a la infancia se desplace hacia la responsabilidad del sector educativo o que los cuidados de las personas mayores de 65 años se medicalicen. También puede suceder que los servicios sociales asuman funciones de otros servicios, a modo de endoso de necesidades o casos no deseados por otros sistemas o sectores. Sin embargo, la pandemia enseña que la colaboración entre servicios de bienestar y entre los servicios sociales públicos y los privados no lucrativos, es la clave de bóveda de un sistema o rama que por su propia naturaleza institucional tiene que adecuarse con flexibilidad a las necesidades de las personas y a la creación de espacios de desarrollo comunitario.

El hecho de que los servicios sociales sean en muchos sentidos la «última red» de los servicios de bienestar, además de puerta de entrada a diferentes servicios y prestaciones económicas (como las rentas mínimas de las CC. AA. y las ayudas de emergencia de los ayuntamientos), supone que estén en continuo proceso de adaptación, tanto del modelo de trabajo social como del modo de organización.

La magnitud de la exclusión severa no sólo demanda una mayor intervención por parte de los servicios sociales. También nos augura más tensiones en las zonas fronterizas de otros servicios relacionados con las necesidades de ayuda personal, caso de la educación y la sanidad. Pero, sobre todo, tensiones en su propio seno debido a la complejidad de materializar una efectiva polivalencia de los servicios sociales para responder a necesidades multidimensionales, a la utilización de una digitalización que tiende a excluir a la población más vulnerable, a la insatisfacción de demandas sociales complejas o la propia dificultad de articular el trabajo en red con administraciones y actores sociales.

Si las incertidumbres y amenazas que afrontan los servicios sociales son las antedichas, también es cierto que las oportunidades para su desarrollo son amplias, más allá de

las inercias del presente. Pueden ser creíbles como proveedores de servicios e intervenciones dirigidas a proteger y promover, a cuidar y complementar las capacidades individuales y comunitarias para la vida autónoma e interdependiente en los domicilios y vecindarios. Están en disposición y en ocasiones en acto de reinventar esos servicios residenciales que se han revelado tan indispensables como inadecuados, así como reforzar y renovar otras modalidades de servicios domiciliarios, telemáticos, diurnos y de centros de día.

El reto de superar las brechas educativas que la pandemia ha hecho manifiestas

Con el inicio del estado de alarma las clases presenciales se sustituyeron por la educación a distancia. La nueva situación ha tenido una repercusión negativa sobre el sistema educativo, docentes y estudiantes, aunque de manera desigual. Los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social han sido los más afectados.

La pandemia ha intensificado las brechas educativas ya existentes en un contexto marcado por altos niveles de desigualdad en el acceso a la formación, las condiciones de aprendizaje y los resultados educativos. Frente a esta situación las políticas educativas han tratado con relativo éxito de frenar los impactos más negativos de las nuevas brechas educativas.

El traslado de la educación desde los centros escolares al ámbito de las familias durante el estado de alarma ha evidenciado una desigualdad ya existente, pero que en estas circunstancias excepcionales adopta nuevas formas: brechas de acceso a la conexión digital, al uso de las tecnologías y, como consecuencia, una mayor desigualdad de resultados. En los hogares con infancia de etnia gitana la falta de conexión a internet (44%) se cuadruplica respecto de la población general y en hogares con niños con discapacidad es el doble en comparación con los que no la tienen. Además, hay que tener en cuenta las condiciones de la vivienda y una alimentación adecuada, que para niños y niñas sin recursos se garantizaba mediante comedores escolares. La composición social de los centros es un factor que ha condicionado de forma marcadamente desigual los procesos y procedimientos de aprendizaje durante la pandemia.

Los cierres de escuelas y la aplicación de la docencia en remoto ha provocado una reducción del tiempo lectivo y para el aprendizaje, que se acumula al conocido fenómeno del «olvido veraniego» que puede repercutir en un aumento de la segmentación

en la tasa de fracaso escolar. Esta pérdida afecta en mayor medida a los estudiantes de familias con bajos recursos. En los hogares con niños y niñas con menos de 15 años, un 15% indican que sus calificaciones son peores que en 2019, porcentaje que aumenta de forma considerable en los hogares más vulnerables, particularmente en los de etnia gitana (30,6%) o de origen extracomunitario (20,6%). En general, se constata que existe una relación estrecha entre el empeoramiento de las condiciones económicas en el hogar durante la pandemia y el rendimiento escolar. Los problemas de conciliación, la disponibilidad de tiempo y de recursos son factores que agravan los resultados académicos. La distancia entre hogares y la distancia entre centros educativos se ha agravado con la pandemia.

Para hacer frente al agravamiento de estas brechas por el impacto de la pandemia las políticas educativas han actuado en varios frentes. Por una parte, se ha tratado de acortar el tiempo de cierre de los centros educativos y reforzar la enseñanza online mediante formas de aprendizaje en casa con el apoyo de soportes digitales, como el Plan Educa Digital en 2020. Por otra parte, el retorno a las aulas se ha caracterizado por la flexibilidad en cuanto a la gestión del tiempo de enseñanza y formas de evaluación, sacrificando en parte el tiempo de socialización que supone el centro escolar. La evaluación futura del uso de los fondos educativos aportados por el gobierno central para contratación de profesores, becas y digitalización, así como el programa Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo + 2020-2021 (PROA) dirigido al alumnado más vulnerable, nos mostrará en qué medida la pandemia ha reducido o incrementado las desigualdades territoriales.

Se puede concluir que se ha producido una acumulación de pérdidas que exigen esfuerzos de compensación y de aprendizaje intensivos para el alumnado más desfavorecido. Reducir la segregación escolar, facilitar el acceso a espacios de interacción entre el alumnado y reducir las desigualdades sociales y territoriales es un reto del sistema educativo al que debe dar respuesta sin pausa alguna.

Políticas frente a la exclusión residencial

Los informes FOESSA de la pasada década demuestran cómo la interrelación entre la baja calidad en el empleo y los altos costes de la vivienda son una combinación que explica por qué un segmento de hogares y de personas llegan a una situación de exclusión social. Las escasas políticas de vivienda no han logrado hasta ahora garantizar el acceso a una vivienda adecuada para los hogares en situación de exclusión social,

especialmente en el caso de colectivos como, por ejemplo, los jóvenes con contratos de trabajo precarios.

Esta situación se ha visto agravada por la crisis de la COVID-19, que ha tenido un impacto especialmente negativo en los hogares vulnerables. Los indicadores resultantes de la Encuesta EINSFOESSA 2021 así lo demuestran. Por una parte, la exclusión residencial más grave sigue teniendo un gran peso: se ha duplicado el porcentaje de hogares que residen en viviendas insalubres entre 2018 (3,2%) y 2021 (7,2%), en entornos degradados (0,8% en 2018 y 1,8% en 2021) o que tienen la vivienda en precario (3,7% en 2018 y 4,3% en 2021). El hacinamiento se ha duplicado entre 2018 (2,6%) y 2021 (4,6%). Además, se ha incrementado entre 2018 y 2021 el porcentaje de hogares que carecen de equipamientos básicos como agua corriente y energía eléctrica. En 2021 el 10% de los hogares no tienen calefacción y el 9% no pueden mantener una temperatura adecuada en la vivienda. Un indicador significativo de las condiciones de acceso a la vivienda es el empeoramiento del entorno de la misma: se ha incrementado el porcentaje de los hogares que viven en barrios deteriorados entre 2018 (5,3%) y 2021 (7,7%) y, en general, en entornos degradados (0,8% en 2018 y 1,8% en 2021).

La EINSFOESSA 2021 muestra cómo entre 2018 (6,2%) y 2021 (11,3%) aumentaron los hogares que sufrieron retrasos, o no tuvieron dinero suficiente, para el pago de alguno de los gastos relacionados con la vivienda, como el pago del alquiler o la hipoteca. Hay que destacar el impacto de la pobreza energética: el 6,5% de los hogares recibieron avisos de corte de suministros básicos por carencia de recursos. La amenaza de expulsión de la vivienda por falta de pago afecta en 2021 al 2,3% de los hogares. Son situaciones más presentes en los hogares en situación de pobreza severa en los que, por ejemplo, solo el 3,7% tienen una vivienda en propiedad pagada frente al 46,8% de los hogares en situación de integración plena y el 44,1% de los hogares en integración precaria. La COVID-19 no ha hecho sino empeorar o tensionar la mayoría de los indicadores de acceso y mantenimiento de la vivienda.

Las políticas públicas de exclusión de la vivienda son estructuralmente limitadas y ya lo señalaba el *VIII Informe FOESSA* de 2019, y lo son también las implementadas frente a la COVID-19: que el sector público no tiene una estrategia fundamentada en los derechos humanos. Hay que destacar el esfuerzo de las medidas públicas anti-COVID-19, pero en la práctica no siempre se han cumplido o lo han hecho con excesiva lentitud, como en el caso de la moratoria en el pago de las hipotecas de vivienda habitual, la moratoria, suspensión y condonación de deuda en alquiler de la vivienda habitual, la prórroga obligatoria del contrato de alquiler con compensación económica del propietario, la suspensión del desalojo forzoso de la vivienda habitual, y la inclusión en el Plan

de Estatal de Vivienda 2018-2021 de ayudas al alojamiento para grupos sociales muy vulnerables y prohibición del corte de suministros básicos a consumidores vulnerables. Es necesario un lapso de tiempo para valorar su eficacia.

La diversidad de situaciones de exclusión de la vivienda y las limitadas políticas públicas exigen el desarrollo de estrategias combinadas de intervención pública para garantizar el acceso a una vivienda adecuada con el concurso de los planes de vivienda estatal y autonómicos, la próxima ley estatal por el derecho a la vivienda y la estrategia integral estatal de personas sin hogar.

Una última reflexión

En suma, la crisis de la COVID-19 nos deja una profunda huella social que incide en la situación provocada por la Gran Recesión 2008-2013, que no fue plenamente resuelta en el siguiente periodo de recuperación. Una huella que se concreta en un aumento de las desigualdades sociales, incluidas las de género, y de la exclusión social, que amenaza con profundizar y cronificar la fractura social con los sectores más vulnerables. Esta nueva crisis ha intensificado procesos de transformación social en marcha, como el aumento de la inestabilidad laboral, que incide en la inseguridad de amplios sectores de la población ocupada, o la digitalización intensiva, que ha hecho visible un nuevo factor excluyente en forma de brecha digital.

Frente a esta situación, el esfuerzo de respuesta desde las políticas públicas ha sido notablemente mayor que en la crisis anterior, con un proceso de refuerzo y transformación de las políticas públicas en marcha, que no siempre ha podido seguir el ritmo que las necesidades sociales requerían. En unos casos se han introducido medidas provisionales (en el caso de la salud, la vivienda o la protección social) que habría que ver cómo mantenerlas de manera estable para el futuro, con las lógicas modificaciones. En otros casos, como el Ingreso Mínimo Vital, las medidas han presentado un despliegue insuficiente que ha limitado los efectos que se pretendían. Por todo ello, es necesaria una revisión en profundidad del modelo de estado de bienestar en su conjunto, con una orientación clara hacia el acceso a los derechos como canal para la inclusión social y la «recuperación» de los sectores más excluidos.

