

2 0 2 5

INFORME

SOBRE
**EXCLUSIÓN
Y DESARROLLO
SOCIAL
EN ESPAÑA**



FUNDACIÓN FOESSA

FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

The logo features a large, stylized 'IX' in a teal color. The 'I' is a solid vertical bar, while the 'X' is formed by two overlapping 'V' shapes. The year '2025' is integrated into the design, with the '2' inside the 'I', the '0' between the 'I' and the first 'X', the '2' inside the first 'X', and the '5' to the right of the second 'X'.

2 0 2 5

INFORME

SOBRE

EXCLUSIÓN

Y DESARROLLO

SOCIAL

EN ESPAÑA

Madrid, 2025

Referencia bibliográfica

FLORES MARTOS, R. (coord.) (2025).

IX Informe sobre exclusión y desarrollo social en España.

Madrid: Cáritas Española; Fundación FOESSA, 710 p.

© FUNDACIÓN FOESSA

Embajadores, 162

28045 Madrid

informacion@foessa.org

www.foessa.es

© Cáritas Española Editores

Embajadores, 162

28045 Madrid

Teléf.: 91 444 10 00

publicaciones@caritas.es

www.caritas.es

ISBN: 978-84-8440-959-5

Depósito Legal: M-22408-2025

Preimpresión e impresión:

Advantia, Comunicación Gráfica

www.advantiacg.com

Impreso en España/Printed in Spain

Realización del Informe

A) Coordinación del Informe

Raúl Flores Martos. *Secretario técnico de la Fundación FOESSA y coordinador del equipo de Estudios de Cáritas Española.*

B) Comité técnico

Luis Ayala Cañón. *Catedrático de Economía de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).*

Raúl Flores Martos. *Secretario técnico de la Fundación FOESSA y coordinador del equipo de Estudios de Cáritas Española.*

Pedro Fuentes Rey. *Miembro del equipo de Estudios de Cáritas Española.*

Pedro José Gómez Serrano. *Profesor titular del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid.*

Francisco Javier Lorenzo Gilsanz. *Profesor ayudante doctor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).*

Maite Montagut Antolí. *Profesora honorífica de la Universitat de Barcelona.*

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

Daniel Rodríguez de Blas. *Miembro del equipo de Estudios de Cáritas Española.*

Marina Sánchez-Sierra Ramos. *Miembro del equipo de Estudios de Cáritas Española.*

Thomas Ubrich. *Miembro del equipo de Estudios de Cáritas Española.*

C) Equipo de investigación

Coordinadores de los capítulos

- 1 **Óscar Carpintero Redondo.** *Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid.*
Antonio Izquierdo Escribano. *Catedrático de Sociología de la Universidade da Coruña.*
Raquel Martínez Buján. *Profesora titular del Departamento de Sociología y Ciencias de la Comunicación y coordinadora del Equipo de Investigación Sociedades en Movimiento de la Universidade da Coruña.*
- 2 **Luis Ayala Cañón.** *Catedrático de Economía de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).*
María Ángeles Davia Rodríguez. *Catedrática de Economía Aplicada de la Universidad de Castilla-La Mancha.*
- 3 **María Auxiliadora González Portillo.** *Profesora titular del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad Pablo de Olavide.*
Miguel Laparra Navarro. *Coordinador del Grupo de Investigación ALTER de la Universidad Pública de Navarra.*
- 4 **Clarisa Ramos Feijoo.** *Profesora titular y directora del Grupo de Investigación Atención Integral y Centrada en la Persona de la Universidad de Alicante.*
Gregorio Rodríguez Cabrero. *Catedrático de Sociología del Departamento de Economía de la Universidad de Alcalá.*
- 5 **Francisco Javier Lorenzo Gilsanz.** *Profesor ayudante doctor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).*
María Silvestre Cabrera. *Catedrática de Sociología, investigadora principal del Equipo Deusto Valores Sociales y directora de la Unidad de Igualdad de la Universidad de Deusto.*
- 6 **Maite Montagut Antolí.** *Profesora honorífica de la Universitat de Barcelona.*
Imanol Zubero Beaskoetxea. *Profesor de Sociología de la Universidad del País Vasco (EHU) y responsable del grupo de investigación CIVERSITY-Ciudad y Diversidad.*

Autores y colaboradores

- 1 **Adrián Almazán Gómez.** *Profesor ayudante doctor y coordinador del grupo de investigación en Técnica y Humanidades Ecológicas (THECO) de la Universidad Carlos III.*
Amaia Altuzarra Artola. *Profesora titular de la Universidad del País Vasco (EHU).*

Josep Banyuls Llopis. *Miembro de la Unidad de Investigación Economía y Política Laboral de la Universitat de València.*

Joan Benach de Rovira. *Catedrático de universidad, director del Grupo de Investigación en Desigualdades en Salud y codirector del JHU-UPF Public Policy Center de la Universitat Pompeu Fabra.*

Amand Blanes Llorens. *Investigador del Centre d'Estudis Demogràfics.*

Fiammetta Brandajs. *Investigadora posdoctoral en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales-JHU-UPF Public Policy Center de la Universitat Pompeu Fabra.*

Álvaro Campos Celador. *Profesor agregado de la Universidad del País Vasco (EHU).*

Ernest Cano Cano. *Profesor titular del Departament d'Economia Aplicada de la Universitat de València.*

Óscar Carpintero Redondo. *Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid.*

Dolors Comas D'Argemir i Cendra. *Catedrática emérita de Antropología Social y Cultural de la Universitat Rovira i Virgili.*

Adrián Custodia Malvido. *Estudiante de Ciencias Ambientales y alumno interno en el grupo de Restauración Ecológica del Departamento de Ecología de la Universidad de Granada.*

María del Pilar Díaz Cuevas. *Profesora titular en el Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico regional de la Universidad de Sevilla.*

Monica Di Donato. *Investigadora en el área Ecosocial de FUHEM.*

Andreu Domingo Valls. *Subdirector del Centre d'Estudis Demogràfics.*

Marta Domínguez Pérez. *Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.*

Marina Frolova Ignatieva. *Profesora titular del Departamento de Análisis Geográfico Regional y Geografía Física de la Universidad de Granada.*

Yayo Herrero López. *Investigadora, consultora y profesora en Garúa S. Coop. Mad. y profesora asociada de la Universidad de Cantabria.*

Antonio Izquierdo Escribano. *Catedrático emérito de Sociología de la Universidade da Coruña.*

Matxalen Legarreta Iza. *Profesora agregada de la Universidad del País Vasco (EHU).*

Pedro L. Lomas Huertas. *Investigador en el área Ecosocial de FUHEM.*

Raquel Martínez Buján. *Profesora titular del Departamento de Sociología y Ciencias de la Comunicación y coordinadora del Equipo de Investigación Sociedades en Movimiento de la Universidade da Coruña.*

Elena Martínez Tola. Profesora agregada en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad del País Vasco (EHU) y miembro de HEGOA-Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional.

Alberto Matarán Ruiz. Profesor titular del Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad de Granada.

Pau Miret Gamundi. Investigador del Centre d'Estudis Demogràfics.

Ferrán Muntané Isart. Investigador principal y coordinador del JHU-UPF Public Policy Center de la, Universitat Pompeu Fabra-UPF Barcelona School of Management (UPF-BSM).

Belén Pérez Pérez. Universidad de Granada.

Joaquín Recaño Valverde. Investigador asociado al Centre d'Estudis Demogràfics y profesor titular del Departamento de Geografía de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Albert Recio Andreu. Profesor honorario de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Eduardo Romanos Fraile. Profesor titular en el Departamento de Sociología Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid.

Pablo Ruisoto Palomera. Profesor titular del Departamento de Ciencias de la Salud e Investigador del Instituto de Investigación Social Avanzada (I-Communitas) de la Universidad Pública de Navarra

Josefa Sánchez Contreras. Contratada posdoctoral en el Departamento de Sociología de la Universidad de Granada.

Manuel Trujillo Carmona. Coordinador de la Unidad Estadística del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC).

Christos Zografos. Profesor agregado de la Universitat Pompeu Fabra.

2 José María Arranz Muñoz. Catedrático de Economía de la Universidad de Alcalá.

Luis Ayala Cañón. Catedrático de Economía de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Elena Bárcena Martín. Catedrática en Economía de Universidad adscrita al Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga.

Olga Cantó Sánchez. Catedrática de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad de Alcalá.

María Begoña Cueto Iglesias. Catedrática de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo.

María Ángeles Davia Rodríguez. Catedrática de Economía Aplicada de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Miriam Feu Puig. Secretaria general y coordinadora del Observatorio de la Realidad Social de Càritas Catalunya y profesora asociada de la Universitat de Barcelona.

Raúl Flores Martos. *Secretario técnico de la Fundación FOESSA y coordinador del equipo de Estudios de Cáritas Española.*

Carlos García Serrano. *Catedrático de Economía de la Universidad de Alcalá.*

Marta González Escalonilla. *Profesora ayudante doctora de la Universidad de Oviedo.*

Rafael Grande Martín. *Profesor titular de Sociología en la Facultad de Estudios Sociales y del Trabajo de la Universidad de Málaga.*

Antonio Jurado Málaga. *Profesor titular del área de Economía Aplicada de la Universidad de Extremadura.*

Nuria Legazpe Moraleja. *Profesora titular del área de Economía Española e Internacional de la Universidad de Castilla-La Mancha.*

Rosa Martínez López. *Profesora titular del Departamento de Economía Aplicada y Gestión Pública de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).*

Maximiliano Moreno López. *Banco de España y Paris School of Economics.*

Fernando Morilla García. *Estudiante del Programa de Doctorado de Economía y Empresa de la Universidad de Málaga.*

Rafael Muñoz de Bustillo Llorente. *Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Salamanca.*

Carolina Navarro Ruiz. *Profesora contratada y doctora en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).*

Salvador Pérez Moreno. *Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga.*

Jesús Pérez Mayo. *Profesor titular de la Universidad de Extremadura.*

Dmitry Petrov Dóbrikov. *Investigador de la Universidad de Alcalá.*

Marina Romaguera de la Cruz. *Profesora permanente laboral del Departamento de Economía Aplicada y Gestión Pública de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).*

Raquel Sebastián Lago. *Investigadora sénior de la Universidad Complutense de Madrid.*

Marta Suárez-Varela Maciá. *Economista del Banco de España.*

3 Esteban Agulló Tomás. *Profesor titular y director del área de Cooperación, Tercer Sector y Responsabilidad Social de la Universidad de Oviedo.*

Miguel Ángel Alegre Canosa. *Responsable de Proyectos de Investigación en la Fundació Bofill.*

Amaia Azcona Martínez. *Profesora de la Universidad Pública de Navarra.*

Paula Baña Aller. *Técnica de proyectos y alianzas de impacto en la Fundación Foro NESI de Nueva Economía e Innovación Social.*

María Antònia Carbonero Gamundí. Profesora de Sociología en el Departamento de Filosofía y Trabajo Social de la Universitat de les Illes Balears.

Paola Damonti. Profesora ayudante doctora en la Universidad Pública de Navarra.

Begoña Elizalde San Miguel. Profesora-investigadora en el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.

Ángel García García. Colaborador del Grupo de Investigación ALTER del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.

María Auxiliadora González Portillo. Profesora titular de la Universidad Pablo de Olavide.

José Ramón González Parada. Miembro de Carta contra el Hambre.

Diego Isabel La Moneda. Director de la Fundación Foro NESI de Nueva Economía e Innovación Social.

Germán Jaraíz Arroyo. Miembro del Grupo de Investigación GISAP y profesor en la Universidad Pablo de Olavide.

Miguel Laparra Navarro. Coordinador del Grupo de Investigación ALTER de la Universidad Pública de Navarra.

Irene Lapuerta Méndez. Profesora del área de Trabajo Social y Servicios Sociales del Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.

José Antonio Llosa Fernández. Personal docente investigador en la Facultad Padre Ossó (Centro adscrito de la Universidad de Oviedo).

Carmen Márquez Vázquez. Doctora contratada permanente de la Facultad de Formación del Profesorado de la Universidad Autónoma de Madrid.

Laureano Martínez Sordoni. Profesor ayudante doctor en el Departamento de Sociología Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid.

Lucía Martínez Virto. Profesora titular en el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.

Sara Menéndez Espina. Profesora e investigadora en la Facultad Padre Ossó (centro adscrito de la Universidad de Oviedo).

Ana Moragues Faus. Profesora titular de la Universitat de Barcelona y directora del Food Action and Research Observatory (FARO).

Beatriz Oliveros Fernández. Docente e investigadora en la Facultad Padre Ossó (centro adscrito de la Universidad de Oviedo).

Alejandro Peña Gutiérrez. Investigador predoctoral en formación en la Universidad Pública de Navarra.

Daniel Rodríguez de Blas. Miembro del Comité Técnico de la Fundación FOESSA.

Esteban Ruiz Ballesteros. Catedrático de Antropología Social de la Universidad Pablo de Olavide.

Víctor Sánchez Salmerón. Profesor ayudante doctor en el área de Trabajo Social y Servicios Sociales del Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.

Marina Sánchez-Sierra Ramos. Miembro del Comité Técnico de la Fundación FOESSA.

Raquel Sanz Álvarez. Servicio de Información e Investigación Social (SIIS) de la Fundación Eguía-Careaga.

Joan Soler López. Analista de datos del área de Investigación de la Fundació Bofill.

Thomas Ubrich. Miembro del Comité Técnico de la Fundación FOESSA.

Paula Yélamo Pinto. Colaboradora de la Fundación FOESSA.

Joseba Zalakain Hernández. Director del Servicio de Información e Investigación Social (SIIS) de la Fundación Eguía-Careaga.

Nerea Zugasti Mutilva. Profesora del Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.

4 Manuel Aguilar Hendrickson. Profesor titular de Escuela Universitaria de la Universitat de Barcelona.

Ana Arriba González de Durana. Profesora contratada doctora de la Unidad de Sociología del Departamento de Economía de la Universidad de Alcalá.

Javier Burón Cuadrado. Gerente de NASUVINSA, empresa pública del Gobierno de Navarra dedicada a proyectos de vivienda, suelo industrial y cohesión territorial.

Inés Calzada Gutiérrez. Profesora contratada doctora en el Departamento de Sociología: Metodología y Teoría de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

Demetrio Casado Pérez. Presidente honorífico de la Fundación FOESSA y director del Seminario de Intervención y Políticas Sociales.

Eduardo Díaz Velázquez. Profesor permanente laboral de Sociología de la Universidad de Alcalá.

Fernando Fantova Azcoaga. Titular de Besaldi, órgano de evaluación de las políticas de empleo e inclusión del País Vasco (EHU).

Francisco Francés García. Profesor titular en el Departamento de Sociología II e Investigador en el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante.

Amparo González Ferrer. Científica titular adscrita en el Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Ana Marta Guillén Rodríguez. Catedrática de Sociología de la Universidad de Oviedo.

Rodolfo Gutiérrez Palacios. Catedrático emérito de Sociología de la Universidad de Oviedo.

Agustín Huete García. Profesor permanente laboral en la Universidad de Salamanca.

Antonio Izquierdo Escribano. Catedrático emérito de Sociología de la Universidade da Coruña.

Antonio Jiménez Lara. Consultor del Instituto Universitario de Integración en la Comunidad (INICO) de la Universidad de Salamanca.

Fermín López Rodríguez. Profesor ayudante doctor en el Departamento de Derecho del Estado y Sociología de la Universidad de Málaga.

Francisco Javier Loscos Fernández. Profesor titular de Escuela Universitaria de la Universidad Complutense de Madrid.

David Luque Balbona. Profesor titular del área de Sociología en el Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo.

Vicente Marbán Gallego. Profesor titular de la Universidad de Alcalá.

Javier del Monte Diego. Coordinador de proyectos de la Asociación Jubilares y socio de MMN Arquitectos.

Julia Montserrat Codorniu. Consultora e investigadora independiente.

Francisco Javier Moreno Fuentes. Investigador científico en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Sonia Olea Ferreras. Equipo de Incidencia Política de Cáritas Española.

Daniel La Parra Casado. Catedrático de Sociología en el Departamento de Sociología II de la Universidad de Alicante.

Manuel Pérez Yruela. Profesor de investigación de Sociología del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Sacramento Pinazo Hernandis. Profesora titular en el Departamento de Psicología Social de la Universitat de València.

Eloísa del Pino Matute. Científica titular de Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Clarisa Ramos Feijoo. Profesora titular de la Universidad de Alicante y directora del Grupo de Investigación Atención Integral y Centrada en la Persona (GI-AICP).

Óscar Rebollo Izquierdo. Profesor de Sociología e investigador en el IGOP de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Gregorio Rodríguez Cabrero. Catedrático de Sociología del Departamento de Economía de la Universidad de Alcalá.

Pilar Rodríguez Rodríguez. Presidenta ejecutiva de la Fundación Pilares.

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell. Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Rey Juan Carlos y director del Laboratorio de Políticas Públicas de la Fundación Alternativas.

Albert Sales Campos. Coordinador del área de Derechos Sociales y Políticas Públicas del Institut Metròpoli.

Aroa Tejero Pérez. Profesora ayudante doctora en el Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo.

Antoni Vilà Mancebo. Investigador en el Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) de la Universitat Autònoma de Barcelona.

5 Manuel Alvarinho Vázquez. Investigador posdoctoral en la Copenhagen Business School.

Iratxe Aristegui Fradua. Profesora titular en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Deusto.

Agustín Blanco Marín. Profesor del Departamento de Filosofía y director de la Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro de la Universidad Pontificia Comillas.

Guillermo Fernández Maíllo. Responsable de formación en el equipo de Desarrollo Organizativo de Cáritas Española.

Jennifer Gómez Torres. Técnico responsable de Movilidad Humana en el equipo de Inclusión de Cáritas Española.

Margarita León Borja. Catedrática de Ciencia Política e investigadora del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universitat Autònoma de Barcelona.

José Antonio López Ruiz. Investigador colaborador en la Cátedra Martín Patino de la Cultura del Encuentro de la Universidad Pontificia Comillas.

Francisco Javier Lorenzo Gilsanz. Profesor ayudante doctor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Sebastián Mora Rosado. Coordinador social de la Cátedra Pobreza y Energía de la Universidad Pontificia Comillas.

Arantxa Rodríguez Berrio. Profesora titular de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Deusto.

Eva Silván Miracle. Fundadora y CEO de Silván & Miracle: Estrategias de Asuntos Públicos.

María Silvestre Cabrera. Catedrática de Sociología de la Universidad de Deusto, investigadora principal del Equipo Deusto Valores Sociales y directora de la Unidad de Igualdad de la Universidad de Deusto.

Ángeles Solanes Corella. Catedrática de Filosofía del Derecho y Filosofía Política de la Facultad de Derecho y vicerrectora de Transformación Docente, Formación Permanente y Empleo de la Universitat de València.

Llorenç Soler Buades. Investigador predoctoral en el Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Ainara Villaño Unzaga. Análisis y estudios en Silván & Miracle: Estrategias de Asuntos Públicos.

6 Amaia González Llama. Socióloga e investigadora en el Grupo de Investigación CIVERSITY de la Universidad del País Vasco (EHU).

Amaia Izaola Argüeso. Doctora en Sociología por la Universidad del País Vasco (EHU), e investigadora del Grupo de Investigación CIVERSITY.

Maite Montagut Antolí. Profesora honorífica de la Universitat de Barcelona.

Joaquim Sempere Carreras. Responsable de Formación en Col·lectiu per un Nou Model Energètic i Social Sostenible.

Imanol Zubero Beaskoetxea. Profesor de Sociología de la Universidad del País Vasco (EHU) y responsable del grupo de investigación CIVERSITY-Ciudad y Diversidad.

D) Consejo científico

Salomé Adroher Biosca. Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Comillas.

Manuel Aguilar Hendrickson. Profesor titular de Escuela Universitaria de la Universitat de Barcelona.

Rafael Allepuz Capdevila. Director de la Cátedra Obra Social “la Caixa” de Estudios sobre las Desigualdades Sociales de la Universitat de Lleida.

Luis Aranguren Gonzalo. Profesor asociado de Ética y consultor/formador en organizaciones socioeducativas de la Universidad Complutense de Madrid.

Ana Arriba González de Durana. Profesora contratada doctora de la Unidad de Sociología del Departamento de Economía de la Universidad de Alcalá.

Txetxu Ausin Díez. Científico titular en el Instituto de Filosofía y presidente del Comité de Ética del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Luis Ayala Cañón. Catedrático de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Nuria Baeza Roca. Presidenta y coordinadora técnica de AeioLuz.

Olga Cantó Sánchez. Catedrática de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad de Alcalá.

Óscar Carpintero Redondo. Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid.

María Teresa Castro Martín. Investigadora del Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Mercè Darnell i Viaña. Profesora en la Facultad de Educación Social y Trabajo Social de la Fundación Pere Tarrés-Universitat Ramon Llull.

María Ángeles Davia Rodríguez. Catedrática de Economía Aplicada de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Fernando Fantova Azcoaga. Titular de Besaldi, órgano de evaluación de las políticas de empleo e inclusión del País Vasco (EHU).

Guillermo Fernández Maíllo. Responsable de Formación en el equipo de Desarrollo Organizativo de Cáritas Española.

Raquel Gallego Calderón. Catedrática de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) e investigadora del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP-UAB).

Carlos García Serrano. Catedrático de Economía de la Universidad de Alcalá.

Carlos Gómez Bahillo. Catedrático de Sociología de la Universidad de Zaragoza.

Juan David Gómez Quintero. Subdirector del Departamento de Psicología y Sociología de la Universidad de Zaragoza.

Pedro José Gómez Serrano. Profesor titular del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid.

María Auxiliadora González Portillo. Profesora titular del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad Pablo de Olavide.

Lucía Gorjón García. Investigadora en ISEAK.

Antonio Izquierdo Escribano. Catedrático de Sociología de la Universidade da Coruña.

Germán Jaraíz Arroyo. Miembro del Grupo de Investigación GISAP y profesor en la Universidad Pablo de Olavide.

Miguel Laparra Navarro. Coordinador de Grupo de Investigación ALTER de la Universidad Pública de Navarra.

José María Larrú Ramos. Profesor del Departamento de Economía en la Facultad de Ciencias Económicas del CEU San Pablo.

Enrique Lluch Frechina. Director del Departamento de Economía y Empresa de la Universidad CEU Cardenal Herrera.

Francisco Javier Lorenzo Gilsanz. Profesor ayudante doctor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Raquel Martínez Buján. Profesora titular del Departamento de Sociología y Ciencias de la Comunicación y Coordinadora del Equipo de Investigación Sociedades en Movimiento de la Universidade da Coruña.

Emilio Martínez Navarro. Catedrático de Filosofía Moral y Política de la Universidad de Murcia.

Óscar Mateos. Responsable del área social del Centro de Estudios Cristianismo y Justicia.

Narciso Michavila. Presidente y fundador de la consultora de investigación y comunicación GAD3.

Maite Montagut Antolí. Profesora honorífica de la Universitat de Barcelona.

Julia Montserrat Codorniu. Consultora e investigadora independiente.

Sebastián Mora Rosado. Coordinador social de la Cátedra Pobreza y Energía de la Universidad Pontificia Comillas.

José Manuel Morán Criado. Miembro del Consejo Económico y Social de España y vicepresidente del Club de Roma.

Txus Morata García. Profesora titular de la Universitat Ramon Llull y directora de la Cátedra de Ocio Educativo y del Grupo de Investigación Innovación y Análisis Social (GIAS) de la Facultad de Educación Social y Trabajo Social Pere Tarrés.

Rafael Muñoz de Bustillo Llorente. Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Salamanca.

M.ª Luz Ortega Carpio. Profesora de Estudios Internacionales de la Universidad Loyola de Andalucía.

Jesús Pérez Mayo. Profesor titular de la Universidad de Extremadura.

Clarisa Ramos Feijoo. Profesora titular y directora del Grupo de Investigación Atención Integral y Centrada en la Persona (GI-AICP) de la Universidad de Alicante.

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

Félix Requena Santos. Catedrático de Sociología de la Universidad de Málaga.

Gregorio Rodríguez Cabrero. Catedrático de Sociología del Departamento de Economía de la Universidad de Alcalá.

Sebastián Sarasa Urdiola. Profesor del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra.

María Silvestre Cabrera. Catedrática de Sociología, investigadora principal del Equipo Deusto Valores Sociales y directora de la Unidad de Igualdad de la Universidad de Deusto.

Fernando Vidal Fernández. Director del Instituto de la Familia y profesor del Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pontificia Comillas.

Salvador Pérez Moreno. Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga.

Araceli Serrano Pascual. Profesora titular de la Universidad Complutense de Madrid.

Imanol Zubero Beaskoetxea. Profesor de Sociología de la Universidad del País Vasco (EHU) y responsable del grupo de investigación CIVERSITY-Ciudad y Diversidad.

E) Realización de la Encuesta

Diseño metodológico de la encuesta

Raúl Flores Martos. *Secretario técnico de la Fundación FOESSA y coordinador del equipo de Estudios de Cáritas Española.*

Daniel Rodríguez de Blas. *Miembro del Comité Técnico de la Fundación FOESSA.*

Thomas Ubrich. *Miembro del Comité Técnico de la Fundación FOESSA.*

Diseño muestral

Manuel Trujillo Carmona. *Técnico de la Unidad de Estudios Aplicados del IESA/CSIC.*

Trabajo de campo

El trabajo de campo de la Encuesta de 2024 sobre Integración Social y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA ha sido realizado por Verian Spain.

Diseño metodológico para la medición de la exclusión social

Raúl Flores Martos. *Secretario técnico de la Fundación FOESSA y coordinador del equipo de Estudios de Cáritas Española.*

Ángel García García. *Colaborador del Grupo de Investigación ALTER del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.*

Ignacio García Lautre. *Miembro del Grupo de Investigación ALTER de la Universidad Pública de Navarra.*

Miguel Laparra Navarro. *Coordinador del Grupo de Investigación ALTER de la Universidad Pública de Navarra.*

Daniel Rodríguez de Blas. *Miembro del Comité Técnico de la Fundación FOESSA.*

Thomas Ubrich. *Miembro del Comité Técnico de la Fundación FOESSA.*

Índice

Presentación	25
Introducción	29
Capítulo 1. Una sociedad en transformación. La evolución del modelo social	37
1.1. Hacia una sociología crítica: del debate metodológico al diagnóstico de una sociedad del desasosiego	39
1.1.1. La sociedad como relación e intercambio	40
1.1.2. La mirada de FOESSA: una metodología para transitar por la realidad de la exclusión social	41
1.1.3. De la desmoralización de los 90 a los desafíos globales de 2025: continuidades y rupturas	42
1.1.4. Hacia una sociedad del desasosiego: desgarrada y desorientada	44
1.2. Del desgarramiento de clases al tótem tecnológico: retrato de una democracia en riesgo	46
1.2.1. El liderazgo de la clase tecnológica y la segmentación de las clases intermedias	46
1.2.2. Treinta años de recomposición social: de la hegemonía de clase media a la fragmentación hacia abajo	48
1.2.3. Hacia un mundo postoccidental: multipolaridad, crisis ecológica y flujos migratorios crecientes	49
1.2.4. La paradoja del cambio tecnológico: optimismo general frente a pesimismo laboral	51
1.2.5. Soberanía tecnológica frente a deliberación democrática: el móvil como tótem de una encrucijada civilizatoria	52
1.3. Migración, mujer y tecnología: vectores de transformación en una democracia en crisis	54
1.3.1. Tres pilares en transformación: trabajo, educación y familia ante los nuevos patrones de convivencia	55
1.3.2. Demografía en crisis: la dinámica económica como configuradora de la estructura poblacional	57
1.3.3. Salud y desigualdad: la dimensión política de vivir más y mejor	59
1.3.4. Fecundidad frustrada: barreras estructurales a la maternidad	60
1.3.5. Recapitulando: de la demografía doliente a la que despunta y no se resigna	63

1.4.	Tendencias migratorias en la España del primer cuarto del siglo XXI	65
1.4.1.	España en el sistema migratorio europeo: de país periférico a receptor principal	66
1.4.2.	Perfiles migratorios y percepción social: entre la controversia mediática y la realidad estadística	68
1.4.3.	España líder en crecimiento migratorio europeo: duplicando flujos y consolidando su posición receptora	70
1.4.4.	Las crisis de refugiados como síntoma: cuando las fronteras porosas estrechan los derechos	72
1.4.5.	El reclamo de la inmigración es económico, pero no de reemplazo demográfico	74
1.4.6.	Convergencia reproductiva y diversidad generacional: consecuencias demográficas reales	75
1.4.7.	La relevancia generacional de la inmigración	77
1.5.	Las mujeres como eje del cambio social	79
1.5.1.	Género e inmigración en el mercado laboral: participación diferencial y discriminación étnica estructural	79
1.5.2.	Las crisis como igualador laboral a la baja: aproximación en las tasas de ocupación y persistencia del patrón de género	81
1.5.3.	Crisis de 2008 y equiparación laboral: selección por cualificación y depreciación de títulos extranjeros	82
1.5.4.	Treinta años de cambio femenino: del 40 al 70% de mujeres con empleo sin superar el patrón reproductivo tradicional	84
1.5.5.	La educación reduce más el paro femenino y el modelo de varón proveedor persiste, penalizando el empleo femenino	85
1.5.6.	Recuperación incompleta y desafíos estructurales: del patrón tradicional de género erosionado a las políticas pendientes	86
1.6.	Transformaciones familiares y sostenibilidad de la vida	87
1.6.1.	Diversidad familiar y emancipación tardía: del matrimonio secuencial a trayectorias reversibles	87
1.6.2.	La persistencia del segundo turno: corresponsabilidad incompleta en tareas domésticas y de cuidado	92
1.6.3.	Los cuidados de larga duración y el auge de la mercantilización de su provisión en los hogares	104
1.6.4.	Del modelo familista al desafío del cuidado universal: necesidad de transformación estructural y cultural	109
1.7.	Mercado de trabajo, desindustrialización y precarización	111
1.7.1.	Crecimiento continuo de la población activa: incorporación femenina, inmigración y envejecimiento	112
1.7.2.	Más formación, más edad: transformación demográfica y educativa de la fuerza de trabajo	113
1.7.3.	Incorporación femenina y llegada migratoria: redefinición de la población activa	114
1.7.4.	Del declive industrial a la terciarización: cambio de modelo productivo y polarización ocupacional	115
1.7.5.	De la temporalidad a la depresión: la precariedad laboral como determinante de la salud mental	118
1.7.6.	El papel de las políticas macroeconómicas y laborales: flexibilización, austeridad y expansión	124
1.8.	El papel de la vivienda: entre el derecho y la inversión	126
1.8.1.	El fracaso del mandato constitucional: tres décadas de especulación inmobiliaria sin freno	126
1.8.2.	España bate récords europeos: más construcción, menos vivienda principal y precios desbocados	127

1.8.3. La hegemonía de la propiedad frente al alquiler: un modelo que concentra la riqueza inmobiliaria	130
1.8.4. ¿El mito de la escasez? 3,8 millones de viviendas vacías conviven con la exclusión social	130
1.9. Deterioro ecológico: sobre la insostenibilidad ambiental del modelo de desarrollo español	132
1.9.1. Un metabolismo económico muy dependiente de los recursos no renovables	132
1.9.2. Impactos ecológicos recurrentes de la burbuja inmobiliaria	135
1.9.3. Consumo energético desigual en hogares: élites climáticas frente a vulnerabilidad energética	137
1.9.3.1. Sobre los usos energéticos residenciales y de transporte	138
1.9.3.2. Los impactos ambientales del consumo energético de los hogares y sus desigualdades	141
1.9.4. Un modelo deficitario en flujos materiales	143
1.9.5. La huella ecológica de la economía española: necesitaríamos 2,5 planetas para generalizar el modelo	145
1.9.6. Transición energética y conflictos territoriales	148
1.10. El papel de los movimientos sociales: los ciclos de protesta	154
1.10.1. Herencia tardía de la Transición: nuevos movimientos sociales y el ciclo antimilitarista posfranquista	154
1.10.2. De la globalización al 15M: tres décadas de aprendizaje y radicalización democrática (1990-2015)	155
1.10.3. La era posindignados: institucionalización, latencia y el resurgir del feminismo y la ultraderecha	157
1.11. Conclusiones	158

Capítulo 2. Desigualdad y estructura social	161
2.1. Introducción	163
2.2. Emergen nuevas desigualdades en el empleo	166
2.2.1. Se amplían las desigualdades en otras dimensiones del empleo	166
2.2.2. Persiste un nivel alto de inestabilidad laboral	167
2.2.3. Aumenta la desigualdad en la jornada laboral	171
2.2.4. Aparecen nuevas desigualdades relacionadas con las tecnologías digitales	173
2.3. Se intensifican los cambios en la estructura ocupacional	178
2.3.1. Distintas posibilidades de cambio ocupacional	179
2.3.2. Aumenta la polarización en el empleo en el largo plazo	180
2.3.3. La crisis de la COVID-19 tuvo un impacto duradero sobre la estructura ocupacional	182
2.3.4. La inteligencia artificial (IA) puede ampliar las brechas ya existentes	185
2.4. La desigualdad salarial es más sensible al ciclo económico	185
2.4.1. Descenso de los salarios reales en el largo plazo	186
2.4.2. La desigualdad salarial aumenta drásticamente en las recesiones y se modera en las expansiones	187
2.4.3. Persisten grandes brechas por categorías de trabajadores	188
2.4.4. La incidencia del empleo de salarios bajos sigue siendo elevada	191
2.5. Se quiebra el patrón de mejores salarios en las nuevas generaciones	194
2.5.1. Los empleos de los jóvenes están más expuestos a las crisis	195
2.5.2. Se reducen los salarios iniciales de las nuevas generaciones	196
2.5.3. La doble cicatriz de las generaciones jóvenes	200

2.6.	Un país desigual a pesar de un crecimiento más inclusivo	201
2.6.1.	Las dificultades para conseguir un crecimiento inclusivo	202
2.6.2.	La población se recompone por niveles de renta con la vivienda lastrando al estrato más vulnerable	204
2.6.3.	España sigue siendo uno de los países más desiguales de la UE	208
2.6.4.	Se mantiene la menor capacidad de la intervención pública para reducir la desigualdad	209
2.7.	La pobreza es más consistente y crónica	212
2.7.1.	Una pobreza más joven y crónica	213
2.7.2.	La privación material aumenta a pesar del crecimiento económico	216
2.7.3.	Las crisis han aumentado el solapamiento entre baja renta y privación material	218
2.7.4.	Sin cambios en el perfil de los grupos de riesgo	218
2.7.5.	La debilidad de las prestaciones monetarias determina el mayor riesgo de pobreza	222
2.8.	Aumenta la concentración de la riqueza	225
2.8.1.	La composición de la riqueza está cambiando	225
2.8.2.	Las desigualdades de riqueza se han ampliado	227
2.8.3.	La vivienda es el factor clave en la desigualdad de riqueza	228
2.8.4.	Aumenta la pobreza en activos	231
2.9.	Los ingresos de los hogares vulnerables se han vuelto más inestables	233
2.9.1.	Las variaciones de la renta de los hogares son muy sensibles a los cambios de ciclo	233
2.9.2.	Los hogares con peores posiciones en la distribución sufren más las pérdidas de ingresos	235
2.9.3.	Aumenta la contribución de las prestaciones para compensar las pérdidas de ingresos	236
2.9.4.	Las pérdidas de renta son mayores en España por la debilidad de la protección social	238
2.10.	La desigualdad de oportunidades en el origen determina la vulnerabilidad futura	239
2.10.1.	Las condiciones de origen restringen el bienestar futuro	240
2.10.2.	Los efectos de la desigualdad de oportunidades perduran en el tiempo	241
2.10.3.	La educación como correa de transmisión de la desigualdad	243
2.10.4.	La importancia del capital social en la transmisión de la pobreza	246
2.11.	Persisten los patrones territoriales de desigualdad y pobreza	248
2.11.1.	Las diferencias de desigualdad en cada región siguen siendo grandes	249
2.11.2.	Persisten retos importantes en determinadas áreas	253
2.11.3.	En muchas regiones, las prestaciones sociales son decisivas para contener la pobreza	255
2.11.4.	Aumenta la desigualdad en las grandes áreas urbanas	256
2.12.	La transición energética genera nuevas desigualdades	259
2.12.1.	Las energías renovables exigen esfuerzos desiguales	259
2.12.2.	Las medidas para favorecer un transporte más sostenible son regresivas	262
2.12.3.	La renovación energética de las viviendas es inviable para muchos hogares con rentas bajas	264
2.12.4.	Los efectos regresivos de las políticas de transición energética deben compensarse	266
2.13.	Conclusiones	268

Capítulo 3. La dinámica de la exclusión social en España tras dos décadas de erosión: crisis reiteradas y recuperación insuficiente

3.1.	Introducción: el (re)conocimiento de los procesos de exclusión y la oportunidad de su estudio y medida	273
3.2.	La exclusión social se reduce en tiempos de bonanza, pero la integración se ve erosionada en el largo plazo	279

3.3. Qué factores inciden más en la dinámica de la exclusión social	285
3.3.1. El aumento del empleo mejora la integración social, pero aumenta también el empleo de exclusión y empeora la situación de las personas desempleadas	286
3.3.2. El debate sobre la activación	291
3.3.2.1. El debate no está en la activación de sectores excluidos...	291
3.3.2.2. ... ni siquiera en la supuesta «pasividad» de los sectores más excluidos...	293
3.3.2.3. ... sino en la eficiencia de los dispositivos de inclusión	297
3.3.3. La exclusión residencial se convierte en emergencia social para los más vulnerables	299
3.3.3.1. Una mirada territorial a la exclusión residencial	305
3.3.4. La educación, clave en la prevención de la exclusión social	307
3.3.4.1. La fragilidad educativa del hogar genera pobreza y exclusión social	309
3.3.4.2. La necesaria atención al Abandono Educativo Temprano (AET)	310
3.3.5. La brecha digital intensifica los procesos de exclusión social	313
3.3.5.1. La configuración del apagón digital y su impacto en los hogares	316
3.3.6. La fragilidad de la salud mental: mayor impacto en las personas en grave exclusión	318
3.3.6.1. La ideación suicida en los contextos de la exclusión	321
3.3.7. La garantía alimentaria, un derecho pendiente para los colectivos excluidos	323
3.3.8. Estrategias de las familias frente a las dificultades	326
3.4. El espacio social de la exclusión en proceso de cambio en la sociedad española	329
3.4.1. Dos décadas incrementando la brecha generacional	334
3.4.2. Una juventud marcada por la sucesión de crisis	334
3.4.3. Algunos tipos de hogar especialmente afectados	340
3.4.4. Una mirada de género a la exclusión social	341
3.4.5. El cuidado de la infancia en contextos de desigualdad: implicaciones para el bienestar de los y las menores de edad y la igualdad de géneros	345
3.4.6. Mejora insuficiente de la integración de la población inmigrante	352
3.4.7. La población gitana en España, una comunidad más amplia de lo que se suele considerar	359
3.4.8. Un sinhogarismo que va en aumento	363
3.5. Dónde se encuentra la exclusión social	365
3.5.1. La exclusión social en el <i>continuum</i> rural-urbano	365
3.5.2. La incidencia de la exclusión social por comunidades autónomas	371
3.6. Más allá de los datos, una mirada a las dinámicas de inclusión/exclusión	376
3.6.1. Determinación de factores e hitos: formas de expresión y articulación	377
3.6.2. Procesos hacia la dependencia que intensifican las dinámicas de exclusión	381
3.6.3. Procesos hacia la autonomía que favorecen las dinámicas de inclusión	386
3.6.4. La mirada a las dinámicas de exclusión/inclusión desde los agentes de la intervención	389
3.6.5. Lo relacional, un elemento clave para entender las dinámicas de exclusión/inclusión	392
3.6.6. Aportaciones para la política pública y la intervención social desde el estudio de las dinámicas de exclusión/inclusión	393
3.7. Conclusiones	395
3.8. Anexo de tablas	398

Capítulo 4. Las políticas sociales en España: actores, políticas y retos en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales	405
4.1. Introducción	407
4.2. El ecosistema del bienestar: Estado, tercer sector y mercado	409
4.2.1. La construcción de los derechos sociales en la Unión Europea: entre la inversión social y las nuevas amenazas geopolíticas	410

4.2.2. Entre el avance social y la contención fiscal: impactos y límites del Estado de Bienestar español	414
4.2.3. El tercer sector en España: resiliencia, retos y sostenibilidad tras una década de crisis	420
4.2.4. La provisión mercantil como reflejo de la estratificación social	423
4.3. Desafíos de legitimación y financiación del Estado de Bienestar	427
4.3.1. El desafío de sostener el Estado de Bienestar	427
4.3.2. Bases, límites y reformas pendientes del sistema fiscal en España	430
4.4. Las políticas sociales: reformas e impactos	435
4.4.1. El sistema sanitario tras las crisis: resiliencia universalista y desafíos estructurales	435
4.4.2. Desigualdades estructurales e interseccionales en salud: una brecha persistente en España	438
4.4.3. Servicios sociales en transformación: de la subsistencia a la conexión comunitaria	443
4.4.4. Del hogar a la comunidad: desafíos del modelo español de cuidados en un contexto de envejecimiento	447
4.4.5. El laberinto habitacional: derechos reconocidos, acceso limitado y políticas fragmentadas	451
4.4.6. Pensiones y envejecimiento: sostenibilidad, reformas y desafíos intergeneracionales	454
4.4.6.1. El impacto del envejecimiento demográfico	454
4.4.6.2. Las pensiones en la etapa pos-COVID-19	455
4.4.6.3. La reforma del sistema de pensiones a partir del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)	456
4.4.6.4. Regla de gasto de pensiones en el marco del PRTR	458
4.4.6.5. Evaluación de la AIREF: regla de gasto de pensiones	459
4.4.7. El IMV y la arquitectura de la garantía de ingresos en España: cobertura, fragmentación y reformas	460
4.4.7.1. El desarrollo del Ingreso Mínimo Vital	461
4.4.7.2. La adaptación de las rentas mínimas autonómicas	462
4.4.7.3. De las prestaciones familiares por hijo/a al complemento de apoyo a la infancia	463
4.4.7.4. El impacto de las reformas	463
4.4.8. Políticas de discapacidad en España: avances normativos y desafíos estructurales	466
4.5. Retos de futuro del Estado de Bienestar en España	470
4.5.1. Cuatro décadas de política migratoria en España	470
4.5.1.1. Política reactiva de extranjería: 1985-1991	471
4.5.1.2. La segunda etapa, política activa de inmigración: 1992-2005	471
4.5.1.3. Tercera etapa: 2006-2025	473
4.5.2. Reforma del sistema de cuidados: del modelo institucional al Modelo de Atención Integral y Centrado en la Persona	475
4.5.3. De la transformación del cuidado tradicional al comunitario	478
4.5.4. Participación ciudadana y nuevos modelos residenciales	482
4.5.5. Acceso desigual a los servicios esenciales: una deuda pendiente con los más vulnerables ..	486
4.6. Resumen y conclusiones	491
4.6.1. Resumen	491
4.6.2. Conclusiones	492

Capítulo 5. Confianza en el modelo de bienestar y capital social	501
5.1. Introducción	503
5.2. Confianza en el modelo de bienestar: afección y desafección social y política	504
5.2.1. Percepción de los problemas sociales	504
5.2.1.1. La vivienda como eje de preocupación social y vector de desigualdad	504

5.2.1.2.	Precariedad juvenil y malestar generacional	511
5.2.1.3.	La desafección política: desconfianza ciudadana y bloqueo institucional	512
5.2.2.	Tensiones sociales y culturales en torno al Estado de Bienestar	514
5.2.2.1.	El Estado de Bienestar entre el apoyo ciudadano y las contradicciones culturales	516
5.2.2.2.	Solidaridad intergeneracional y sostenimiento informal del bienestar	521
5.2.2.3.	Valores, clase social y polarización en torno al modelo de sociedad	522
5.3.	Los vínculos relacionales como valor de cohesión social	528
5.3.1.	El capital social como red de apoyo frente a la precariedad y motor de cohesión social ...	528
5.3.1.1.	El capital social, refugio frente a la precariedad, muestra signos de erosión en contextos de pobreza	528
5.3.1.2.	Capital asociativo: un recurso para las personas, un recurso para la sociedad ...	540
5.3.1.3.	A pesar de la desconfianza..., fortalecimiento de los servicios públicos	545
5.3.2.	Identidades en cruce: entre el nosotros abierto y el otro enemigo	547
5.4.	Reflexiones finales	558

Capítulo 6. El futuro que estamos construyendo 561

6.1.	Cómo es nuestro mundo comenzando el siglo XXI	563
6.1.1.	De la sociedad del riesgo a la sociedad del miedo	563
6.1.2.	¿Qué hay de nuevo en todo esto?	565
6.1.3.	El problema de la aceleración del mundo	567
6.1.4.	Los seres humanos no estamos especialmente bien dotados para pensar (éticamente) el futuro	569
6.1.5.	Una ética política para un mundo que ya no existe	571
6.2.	Aproximando el foco a la realidad española	577
6.2.1.	Principales contenidos de los cinco capítulos precedentes	577
6.2.1.1.	Capítulo 1: «Una sociedad en transformación. La evolución del modelo social»	577
6.2.1.2.	Capítulo 2: «Desigualdad y estructura social»	579
6.2.1.3.	Capítulo 3: «La dinámica de la exclusión social en España tras dos décadas de erosión: crisis reiteradas y recuperación insuficiente»	580
6.2.1.4.	Capítulo 4: «Las políticas sociales en España: actores, políticas y retos en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales»	581
6.2.1.5.	Capítulo 5: «Confianza en el modelo de bienestar y capital social»	583
6.2.2.	Avanzando sobre las conclusiones del VIII Informe	584
6.2.3.	Poniendo en relación las conclusiones del VIII Informe y los énfasis de los capítulos de este IX Informe	586
6.2.4.	Propuestas de acción: programas, instituciones, valores	590
6.2.5.	Contra la intemperie: defender la igualdad en tiempos de neoliberalismo	594
6.2.6.	Crisis moral de la política democrática	595
6.3.	Recursos para la construcción de una sociedad alternativa	601
6.3.1.	Sabermos parte de un sistema-mundo	601
6.3.2.	Los riesgos de la prolongación del modelo presente	605
6.3.3.	El futuro no está escrito, pero debemos decidirlo ya	612
6.3.4.	Recursos para la construcción de la alternativa	615
6.3.4.1.	La imprescindible pero olvidada perspectiva feminista	618
6.3.4.2.	Ecología profunda / ecología social	619
6.3.4.3.	Ecología integral	619

6.3.4.4. El aporte de la(s) espiritualidad(es)	621
6.3.4.5. La relevancia del ecofeminismo	626
6.3.5. Por una sociedad y un mundo centrados en el cuidado	633
6.4. Bibliografía	640
Metodología de la Encuesta FOESSA y cuestionarios	655
M.1. Diseño muestral y trabajo de campo	657
M.1.1. Objetivos y universo	657
M.1.2. Procedimiento general de muestreo	657
M.1.3. Tamaños muestrales	658
M.1.4. Selección de las secciones censales	658
M.1.5. Estratificación y selección de los hogares que completan el cuestionario filtro y el cuestionario completo	659
M.1.6. Procedimiento de aplicación de los cuestionarios	662
M.1.6.1. Ruta aleatoria	662
M.1.6.2. Definición del punto de arranque y ruta que hay que seguir	663
M.1.6.3. Selección de las viviendas	663
M.1.6.4. Selección del individuo que hay que entrevistar	663
M.1.6.5. Resultados de contacto	664
M.1.6.6. Ampliación y sustitución de secciones	665
M.1.7. Trabajo de campo	665
M.1.7.1. Fase piloto	665
M.1.7.2. Fase de campo principal	666
M.1.8. Seguimiento y supervisión del trabajo de campo	667
M.1.8.1. Seguimiento del trabajo de campo	667
M.1.8.2. Protocolo de supervisión	667
M.1.8.3. Cuestionario de supervisión	668
M.1.8.4. Protocolo de anulación	668
M.1.9. Resultados definitivos del trabajo de campo	669
M.1.10. Ajustes posteriores de la muestra obtenida	671
M.1.11. Detalles de la calibración realizada	672
M.2. La medición de la exclusión social y de la pobreza	673
M.2.1. La medición de la exclusión social	673
M.2.2. El cálculo del ISES y de los niveles de exclusión social	674
M.2.2.1. El ACM como técnica para la obtención de un indicador de exclusión	675
M.2.2.2. Actualización de las tres últimas ediciones a la nueva serie de la EINSFOESSA	678
M.2.3. La medición de la pobreza	679
M.3. Cuestionario filtro de la Encuesta FOESSA 2024	685
M.4. Cuestionario principal de la Encuesta FOESSA 2024	686

Presentación

A punto de terminar el año 2025, en el que la Fundación FOESSA celebra su 60.º aniversario, queremos expresar nuestro más profundo agradecimiento a todas las personas, instituciones y colaboradores que han hecho posible este extraordinario recorrido de seis décadas dedicadas al análisis riguroso de la realidad social española. Durante estos sesenta años, la Fundación ha mantenido un compromiso inquebrantable con su misión fundacional: conocer, comprender y analizar las transformaciones sociales de nuestro país para contribuir activamente a su mejora. Este hito no habría sido posible sin el trabajo incansable de investigadores, académicos, técnicos, voluntarios y todos aquellos que han aportado su conocimiento, experiencia y dedicación para que FOESSA pueda seguir siendo un referente en el estudio de la realidad social y en la generación de propuestas transformadoras que contribuyan a construir una sociedad más justa.

Esta larga trayectoria hace posible que este informe no se limite a presentar una fotografía del momento actual. Una batería de datos muy consistente y estadísticamente coherente en serie histórica nos permite desarrollar una mirada de largo plazo a la sociedad española y, por ello, hablar también de procesos extendidos en el tiempo y dar cuenta de algunas importantes transformaciones y tendencias estructurales en nuestro modelo de sociedad.

La encuesta inmediatamente anterior, con datos del año 2021, recogió algunos de los efectos que la crisis de la COVID-19 tuvo sobre la realidad española, que acababa de comenzar a salir de la conocida como la Gran Recesión de 2008-2014. Este informe, con datos en la encuesta referidos a 2024, recoge la mejora relativa de algunas de las peores consecuencias de todo ese encadenamiento de crisis. Pero, además, eleva la mirada treinta años atrás y nos desvela una realidad presente y unas tendencias estructurales que nos ocupan y preocupan.

No es posible en esta presentación hacer tan siquiera un resumen de la abigarrada realidad que presenta este informe. Quisiera tan solo destacar, de forma telegráfica, cuatro de estas tendencias.

Ya antes, pero especialmente desde el año 2007, los informes de la Fundación FOESSA han configurado una mirada especial y profunda hacia los sectores sociales más vulnerables, asumiendo y desarrollando el concepto de la exclusión social como una dimensión de la realidad en la que nuestra mirada pone el foco preferente. La persistencia y la consistencia de este grupo social a lo largo de los años, sumada al hecho de que los procesos de recuperación económica no consiguen ni tan siquiera devolverla a los niveles previos a la crisis, nos permiten afirmar que la exclusión social en España tiene un carácter netamente estructural, que parece pasar demasiado inadvertido y que, en consecuencia, no se aborda como tal y se consolida como característica del modelo de desarrollo del país. *«Ya no se trata simplemente del fenómeno de la explotación y de la opresión, sino de algo nuevo: con la exclusión queda afectada en su misma raíz la pertenencia a la sociedad en la que se vive, pues ya no se está en ella abajo, en la periferia, o sin poder, sino que se está fuera» (1).*

Pero el hecho de poner el foco presente de análisis en los sectores sociales más excluidos no impide que la mirada lo sea también al conjunto social. Y esa visión general nos presenta un claro proceso de dualización de la sociedad española, en la que la franja central, la llamada clase media, se ha reducido sustancialmente, ampliándose las brechas sociales. De entre estas, quisiera destacar por su especial trascendencia la brecha generacional. Tenemos hoy a toda una generación de jóvenes que, mirando atrás, han encadenado crisis tras crisis, y hacia delante ven muy estrechas e inseguras sus perspectivas de futuro.

Como tercer elemento, este informe también nos desvela cómo la tradicional fortaleza de los lazos comunitarios sigue mostrando un debilitamiento sostenido, mientras que la red de apoyo más cercana (familia, amigos y vecinos) que sufrió una sobretensión en la crisis de la pandemia, lejos de recomponerse, continúa encogiéndose. Su capacidad para ejercer un papel de colchón ante los riesgos disminuye, sin que se vea compensada, a pesar de los esfuerzos desarrollados, por la contrapartida de un refuerzo suficiente de los mecanismos públicos de protección.

Y, por último, pero no por eso menos importante, todo ello está enmarcado e íntimamente relacionado con la emergencia climática y la crisis de sostenibilidad ecológica de la que somos cada día un poco más conscientes, pero no lo suficiente como para haber desarrollado la ambición precisa en la respuesta. De una manera muy transversal, el informe profundiza en esta realidad poniendo de manifiesto la crítica e imprescindible dimensión ecosocial de la realidad.

Mirando al momento presente, podemos coincidir con el sentir general de la población, en que todas estas y muchas otras cuestiones se están traduciendo también en un clima de polarización política, cultural y social asfixiante y nada propicio para emprender con serenidad y diálogo los necesarios caminos de avance. Nuestra intención e interés se centra en aportar en positivo, desde el rigor analítico y desde un claro posicionamiento ético que bebe de la Doctrina Social de la Iglesia.

Creemos firmemente que las claves del *bien común* son las únicas que nos pueden sacar del punto en el que estamos. Si por *bien común* se entiende *«el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección. [...] El bien común no consiste en la simple suma de los bienes particulares de cada sujeto del*

(1) Francisco, *Evangelii Gaudium*, n.º 53.

cuerpo social. Siendo de todos y de cada uno es y permanece común, porque es indivisible y porque solo juntos es posible alcanzarlo, acrecentarlo y custodiarlo»(2). No se trata de «buenismo» ingenuo, sino de una propuesta consistente para avanzar.

Usando una idea fuerza de las muchas y ricas que nos ha legado el papa Francisco: *«La política no debe someterse a la economía y esta no debe someterse a los dictámenes y al paradigma eficientista de la tecnocracia. Hoy, pensando en el bien común, necesitamos imperiosamente que la política y la economía, en diálogo, se coloquen decididamente al servicio de la vida, especialmente de la vida humana»(3).* Cuestionar los fundamentos del modelo económico y social que vivimos no es idealismo, sino un paso necesario y la mirada más apropiada y ajustada.

También Francisco nos advertía del riesgo de que *«junto con la omnipresencia del paradigma tecnocrático y la adoración del poder humano sin límites, se desarrolle en los sujetos este relativismo donde todo se vuelve irrelevante si no sirve a los propios intereses inmediatos. Hay en esto una lógica que permite comprender cómo se alimentan mutuamente diversas actitudes que provocan al mismo tiempo la degradación ambiental y la degradación social»(4).* No contraponer el cuidado de las personas, de todas y cada una, al de la casa común, no es ideología, es ciencia y una lúcida manera de afrontar juntos lo que no se puede separar.

Por eso este informe quiere ser valiente a la par que humilde y poner encima de la mesa no solo datos y análisis, sino también propuestas, algunas prácticas y otras en clave, de los fundamentos que nos permitan discutir estas e imaginar otras nuevas; para comprender que el cambio de rumbo es necesario, que además es posible si nos empeñamos y que necesita sujetos individuales y colectivos renovados y activos.

Quiero terminar esta presentación manifestando mi profundo agradecimiento a todas las personas que han hecho posible este trabajo. Empezando por el centenar largo de personas que, desde más de cincuenta universidades, institutos y equipos de investigación, han puesto al servicio de este informe su saber y su rigor científico. No puedo olvidar al conjunto de personas entrevistadoras que han recorrido todo nuestro país, a las personas que han coordinado los seis capítulos que componen este trabajo, ni al amplio y generoso consejo científico que lo ha ido asesorando, ni al equipo técnico de la fundación FOESSA que ha acompañado y coordinado el conjunto del proceso.

Gracias también a los medios de comunicación que recogen y amplifican sus contenidos, y a la comunidad eclesial y a la sociedad en general que lo acogen con cariño y expectativas renovadas edición tras edición. Gracias, sobre todo, a las muchas y buenas personas que al hacerlo se sienten impulsadas a ponerse manos a la obra en la tarea de transformar la realidad, con la opción preferente por los pobres, desde su compromiso cotidiano.

Manolo Bretón

Presidente de la Fundación FOESSA

(2) Pontificio Consejo «Justicia y paz» (2024). *Compendio de Doctrina Social de la Iglesia*, n.º 164.

(3) Francisco. *Laudato si'*, n.º 189.

(4) Francisco. *Laudato si'*, n.º 122.

Patronos

Presidente honorífico

D. Demetrio Casado Pérez

Patronos a título de representación de Entidad

D. Manuel Ramón Bretón Romero

Cáritas Española

Presidente de la Fundación

Dña. Natalia Peiro Pérez

Cáritas Española

Directora Ejecutiva de la Fundación

D. Mariano Pérez de Ayala

Cáritas Española

D. Jesús Pérez Mayo

Cáritas Española

Dña. Elena Unzueta Torre

Cáritas Española

D. Santiago Álvarez Cantalapiedra

Fundación Hogar del Empleado

Dña. María José Aranguren Querejeta

Universidad de Deusto

D. Jesús Avezuela Cárcel

Fundación Pablo VI

Dña. Paloma Becerra Montoya

**Hermanidad Obrera de Acción Católica
(HOAC)**

D. Agustín Jesús Blanco Martín

Universidad Pontificia Comillas

D. Alfonso Bullón de Mendoza

Universidad CEU San Pablo

D. Javier de Cendra Larragán

Universidad Francisco de Vitoria

D. Javier Fernández-Cid Plañiol

Acción Social Empresarial

D. Fernando Fuentes Alcántara

Comisión Episcopal de Pastoral Social

Dña. Pilar García Ceballos-Zúñiga

Asociación Española de Fundaciones

Dña. María Teresa Ortiz Vélez

Fundación SM

Dña. María del Mar Pageo Giménez

Cruz Roja

Patronos a título personal

D. Silverio Agea Rodríguez

Vicepresidente de la Fundación

D. Carlos Álvarez Jiménez

D. Rafael de Lorenzo García

D. Sebastián Mora Rosado

D. Víctor Renes Ayala

D. Isidro Rodríguez Hernández

Introducción

El IX Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España es un informe que no solo pretende describir las condiciones de vida de la población. La tradición investigadora y la misión de FOESSA, a lo largo de los últimos 60 años, ha provocado necesarios y rigurosos diagnósticos de la realidad social, con especial atención a la desigualdad, la pobreza y la exclusión social. Pero también los Informes FOESSA trascienden la mera fotografía coyuntural de la realidad para cumplir una función de análisis estructural de largo recorrido.

Más allá de documentar las fluctuaciones económicas o las crisis puntuales, estos informes se han orientado sistemáticamente a identificar y examinar las transformaciones profundas que reconfiguran la arquitectura social del país: los cambios en los sistemas de estratificación y movilidad social, las mutaciones en las formas de integración y cohesión comunitaria, la evolución de los mecanismos de reproducción de las desigualdades y las fracturas persistentes que atraviesan generaciones y territorios. Esta perspectiva estructural permite a FOESSA no solo constatar el incremento o descenso de la pobreza y de la exclusión social en un momento dado, sino comprender los procesos subyacentes que generan vulnerabilidad y exclusión: la precarización estructural del mercado la-

bora; el debilitamiento de las redes de protección familiar y de la capacidad de otras redes de apoyo; las brechas educativas que perpetúan la desigualdad de oportunidades; o la segregación espacial que concentra la exclusión en determinados territorios. De este modo, los Informes FOESSA funcionan como un observatorio cada vez más multidisciplinar, con una periodicidad constante, que permite detectar las tendencias de fondo que modelan la sociedad española. Así pueden ofrecer así un conocimiento acumulativo esencial para el diseño de políticas públicas que atiendan no solo los síntomas inmediatos de la exclusión, sino sus causas estructurales más profundas y duraderas; así como para el reconocimiento y cuestionamiento crítico de los valores sociales sobre los que se asienta el actual modelo de sociedad: la centralidad del trabajo asalariado como fuente de dignidad e integración, la responsabilización individual frente a la protección colectiva, los límites de la solidaridad social o la tensión entre mérito y equidad como principios legitimadores del orden social.

El IX Informe FOESSA adopta una perspectiva temporal ampliada para ofrecer un repaso comprehensivo de las transformaciones sociales experimentadas por la sociedad española durante las últimas tres décadas. Este enfoque permite

trazar una mirada sincrónica de la evolución de los valores colectivos y del modelo de sociedad, identificando no solo los cambios cuantitativos en indicadores de bienestar o exclusión, sino las mutaciones cualitativas en las formas de entender y vivir lo social: cómo han evolucionado las concepciones sobre la familia, el trabajo, la solidaridad, la comunidad o los vínculos de reciprocidad; cómo se han reconfigurado las expectativas vitales y los proyectos biográficos de las distintas generaciones; y cómo han variado las percepciones sobre la justicia, la desigualdad y la responsabilidad colectiva. Esta aproximación de largo recorrido permite describir con mayor profundidad el escenario de relaciones humanas que caracteriza nuestra contemporaneidad: una sociedad marcada por la individualización creciente, la fragilidad de los vínculos y la desconfianza institucional, pero también por nuevas formas de solidaridad y participación ciudadana. Más aún, esta perspectiva histórica posibilita identificar la inercia que estas transformaciones imprimen a nuestro futuro colectivo, anticipando los desafíos estructurales que enfrentaremos como sociedad y las posibles trayectorias hacia las que nos encaminamos, sin por ello dejar de mirar en profundidad la coyuntura actual, en un ejercicio que combina el análisis retrospectivo con la prospectiva social necesaria para orientar las decisiones del presente.

La tarea que abordamos en el desarrollo del Informe está cargada de responsabilidad por la herencia recibida, lo que nos obliga a salvaguardar toda la trayectoria de los ocho informes anteriores, que constituyen una de las series de estudios sociológicos más longevas en España.

El primer Informe FOESSA, publicado en 1966, marcó un hito en la sociología española al ofrecer el primer retrato comprehensivo de la estructura social del país durante el tardofranquismo. En un contexto de desarrollismo económico y cambio social acelerado, este informe pionero se centró en identificar las clases sociales emergentes, los

procesos migratorios del campo a la ciudad y las transformaciones en la familia y el empleo. La metodología combinaba datos estadísticos con análisis cualitativos, estableciendo un modelo que perduraría en informes sucesivos.

El II Informe (1970) analizó una sociedad española inmersa en un intenso proceso de industrialización y urbanización, caracterizado por masivos movimientos migratorios internos, el crecimiento exponencial de las ciudades y la consolidación de una incipiente clase media urbana vinculada al sector servicios y a la industria. Este informe documentó cómo el modelo económico desarrollista estaba reconfigurando radicalmente la estructura social, con el declive progresivo del mundo rural tradicional y la aparición de nuevas pautas de consumo, movilidad social y expectativas vitales.

Por su parte, el III Informe (1975) ofreció un retrato de una sociedad en tensión entre la modernización económica y el estancamiento político, evidenciando las contradicciones de un país que había alcanzado niveles de bienestar material comparables a otros países europeos pero que carecía de libertades democráticas. Más allá de constatar la mejora generalizada de las condiciones materiales de vida, se identificaron también las desigualdades persistentes entre regiones, las condiciones de precariedad de determinados colectivos —especialmente los emigrantes rurales en las periferias urbanas— y las carencias en servicios públicos básicos, señalando así las asignaturas pendientes de un modelo de desarrollo económico que no se había traducido en un sistema de protección social equiparable al de las democracias europeas occidentales.

Con la llegada de la democracia, los Informes FOESSA ampliaron su marco analítico. El IV Informe (1983) incorporó nuevas dimensiones en el estudio de la estructura social: la participación política, el acceso a servicios públicos y la configuración del emergente Estado de Bienestar. La estructura social ya no se analizaba únicamente desde variables

económicas, sino que se integraban aspectos relacionados con los derechos sociales, la educación y la sanidad.

El V Informe (1994) introdujo un cambio metodológico significativo al adoptar conceptos más sofisticados sobre exclusión social, superando la visión dicotómica de pobreza/no pobreza. Se comenzó a hablar de «zonas de vulnerabilidad» y de procesos multidimensionales de exclusión, reconociendo que la posición en la estructura social no dependía exclusivamente del empleo o la renta, sino de un conjunto complejo de factores.

El VI Informe (2008), publicado en vísperas de la Gran Recesión, representó un salto cualitativo en la conceptualización de la estructura social. Se consolidó el uso del concepto de «exclusión social» como eje vertebrador del análisis, desarrollando indicadores multidimensionales que incluían empleo, vivienda, salud, educación, participación social y redes de apoyo. La estructura social se representaba ya no como una pirámide estable, sino como un espacio dinámico donde los individuos podían transitar entre diferentes zonas: integración, vulnerabilidad y exclusión.

El VII Informe (2014), elaborado en plena crisis económica, evidenció las fracturas de la estructura social española. Mostró cómo la crisis había provocado un aumento dramático de la exclusión social y cómo amplios sectores de las clases medias habían caído en situaciones de vulnerabilidad. Se introdujo una perspectiva longitudinal que permitía analizar trayectorias vitales y procesos de movilidad social descendente.

El VII Informe (2014), elaborado en plena crisis económica, evidenció las profundas fracturas que atravesaban la estructura social española tras años de recesión y políticas de austeridad. El análisis mostró cómo la crisis había provocado un aumento dramático de la exclusión social, con tasas de pobreza y privación material sin precedentes

en la etapa democrática, y cómo sectores de las clases medias habían caído en situaciones de vulnerabilidad marcadas por el desempleo de larga duración, la pérdida de vivienda y el deterioro de sus condiciones de vida. El informe documentó la destrucción masiva de empleo, especialmente entre los jóvenes y los trabajadores menos cualificados, así como el debilitamiento de las redes familiares de apoyo, sobrecargadas por la necesidad de sostener de forma prolongada a múltiples miembros en situación de desempleo. Se introdujo una perspectiva longitudinal que permitía analizar trayectorias vitales y procesos de movilidad social descendente, revelando cómo personas y familias que habían alcanzado posiciones de integración estable experimentaban procesos de caída hacia la vulnerabilidad y la exclusión. El informe alertó sobre la «cronificación de la exclusión» y sobre el riesgo de que una generación entera quedara marcada por la experiencia de la crisis, evidenciando además el papel crucial pero insuficiente de las familias como último recurso de protección social ante la debilidad de las políticas públicas de respuesta a la emergencia social.

El VIII Informe FOESSA, publicado en 2019, presentó un análisis de la sociedad española marcado por la constatación inquietante de que la recuperación económica iniciada a mediados de la década no había revertido los daños estructurales causados por la crisis. A pesar del crecimiento del PIB y del descenso del desempleo, el informe demostró que la exclusión social se había enquistado en la estructura social española y que la vulnerabilidad se había instalado de manera persistente en amplios segmentos de la población. También incorporó análisis sobre nuevas formas de inseguridad laboral —contratos temporales, parcialidad involuntaria, bajos salarios— que caracterizaban el empleo creado en la fase de recuperación. Se prestó especial atención a las crecientes desigualdades territoriales y a los mecanismos de transmisión intergeneracional de la exclusión que perpetuaban las desventajas de padres a hijos.

Más allá de estos indicadores de exclusión y vulnerabilidad, el VIII Informe alertó sobre un fenómeno de mayor alcance: la sociedad española había devenido en una «sociedad desvinculada», en la que los vínculos de solidaridad se habían fracturado y resultaba cada vez más difícil hacerse cargo colectivamente de quienes quedaban atrás. El informe identificó cuatro segmentos claramente diferenciados que reflejaban esta fragmentación social: la «sociedad de las oportunidades» (caracterizada por posiciones acomodadas, consumo sin conciencia y creciente fatiga de la solidaridad), la «sociedad insegura» (marcada por la precariedad laboral y el temor a caer en la exclusión), la «sociedad estancada» (atrapada en situaciones de exclusión persistente y desconfianza institucional) y la «sociedad expulsada» (reducida a la mera supervivencia cotidiana, sin vínculos efectivos con el resto de la sociedad). Esta fragmentación evidenciaba no solo desigualdades materiales, sino también una erosión de los valores de cohesión y responsabilidad colectiva. El VIII Informe evidenció así que la crisis no había sido un paréntesis temporal, sino que había dejado secuelas profundas en el tejido social español, generando una «nueva cuestión social» caracterizada por la dualización creciente entre sectores integrados y sectores excluidos, con un debilitamiento preocupante de los lazos que hacen posible una convivencia democrática basada en la solidaridad y el reconocimiento mutuo.

El IX Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España llega en un momento histórico de profunda complejidad. Tras décadas de transformaciones aceleradas que han reconfigurado por completo su estructura social, económica y territorial, el país se encuentra en una encrucijada que define no solo su presente, sino el horizonte de posibilidades para las próximas décadas. Los indicadores macroeconómicos sugieren recuperación y crecimiento, pero bajo la superficie aparente de bonanza se extiende un malestar estructural que atraviesa todas las dimensiones de la vida colectiva. Esta paradoja —crecimiento económico

coexistiendo con vulnerabilidad social, estabilidad institucional conviviendo con desafección democrática, modernización tecnológica acompañada de fragmentación comunitaria— constituye el núcleo de lo que podríamos denominar la «sociedad del desasosiego».

Aspiramos a que el informe ayude a comprender esta realidad contradictoria y compleja, ofreciendo un análisis riguroso que permita no solo interpretar los procesos en curso, sino identificar las palancas necesarias para una transformación que sitúe la justicia social y el bien común en el centro de nuestro proyecto colectivo. No se trata de un ejercicio académico neutro, sino de un esfuerzo intelectual comprometido con la construcción de una sociedad más justa, equitativa y sostenible. Las ciencias sociales que aquí se despliegan están al servicio de la acción, orientadas a desentrañar los mecanismos que perpetúan la desigualdad y la exclusión, pero también a identificar las grietas por las que puede emerger la transformación social.

El informe aborda las transformaciones más profundas en la estructura social, así como los retos más acuciantes en materia de políticas públicas, pasando por el análisis detallado de los procesos de exclusión, las dinámicas de desigualdad, los desafíos del Estado de Bienestar y la crisis de confianza en las instituciones democráticas. Cada capítulo constituye una pieza fundamental de un puzzle complejo que solo puede comprenderse en su conjunto, donde los hilos conductores —la precariedad estructural, el impacto generacional desigual, la crisis habitacional, la fragmentación social y la necesidad urgente de un cambio de paradigma— tejen una narrativa sobre los desafíos y las posibilidades de transformación de nuestra sociedad.

El primer capítulo nos presenta una sociedad transformada desde sus cimientos. La estructura de clases tradicional se ha fragmentado radicalmente, con una erosión significativa de las clases medias y la práctica desaparición de la identidad

obrero tradicional. Esta atomización social ha generado una proliferación de identidades múltiples que dificultan la construcción de proyectos comunes y solidaridades colectivas. España ha experimentado simultáneamente una transformación demográfica histórica, convirtiéndose en uno de los principales receptores de inmigración europea, mientras enfrenta una crisis de fecundidad donde las barreras estructurales —precariedad laboral, crisis habitacional y feminización de los cuidados— impiden a las mujeres materializar sus deseos de maternidad. La revolución laboral femenina ha sido espectacular, pero no se ha traducido en redistribución del trabajo doméstico, perpetuando la sobrecarga del «segundo turno». La precariedad laboral se ha normalizado, afectando a casi la mitad de la población activa, mientras el modelo de desarrollo genera situaciones contradictorias: viviendas vacías coexistiendo con graves problemas de acceso y un déficit ecológico que evidencia la insostenibilidad del modelo si pretendiera generalizarse. Todo configura una «sociedad del desasosiego» que mantiene, sin embargo, capacidades de resistencia expresadas en diversos ciclos de movilización social.

El segundo capítulo señala la cristalización de la desigualdad estructural. La precariedad laboral emerge como fenómeno sistémico, mientras la polarización del empleo —crecimiento de ocupaciones extremas y debilitamiento de posiciones intermedias— se acelera con la inteligencia artificial, planteando retos urgentes que amenazan con ampliar la fractura social. La desigualdad salarial se revela estructural, con brechas que se enquistan especialmente entre generaciones, rompiendo expectativas de progreso. España mantiene niveles de desigualdad significativamente superiores a la media europea, lo que evidencia que el crecimiento no reduce brechas sin políticas redistributivas activas. La vivienda se consolida como factor determinante que redefine la estructura social incluso más que los ingresos. La pobreza se cronifica y se hace multidimensional, golpeando especial-

mente a la infancia y extendiéndose a las clases medias trabajadoras. La concentración de riqueza se intensifica dramáticamente, siendo la vivienda su principal motor. La inestabilidad de ingresos convierte a España en caso extremo de fragilidad económica europea, mientras el origen familiar sigue determinando oportunidades vitales, desmintiendo la retórica meritocrática. Las diferencias territoriales persisten, y la transición energética agrava desigualdades al impactar desproporcionadamente sobre hogares vulnerables.

El tercer capítulo analiza la exclusión social como fenómeno multidimensional que revela una dinámica preocupante: cada crisis ensancha fracturas que las recuperaciones no cierran completamente. La exclusión severa se mantiene por encima de niveles previos a las crisis, afectando a millones de personas adicionales. El mercado laboral ha perdido su capacidad protectora, con una proporción significativa de trabajadores ocupados viviendo en exclusión. El análisis desmonta el mito de la pasividad: la inmensa mayoría practica resistencia activa, pero enfrenta dispositivos públicos fragmentados e insuficientes. La vivienda emerge como nuevo vector determinante, con el mercado de alquiler consolidado como vía hacia la exclusión residencial. El análisis educativo revela un desplazamiento preocupante: la educación obligatoria ya no protege, multiplicando el riesgo de exclusión para quienes no completan niveles postobligatorios. La brecha digital actúa como muro invisible que refuerza otras exclusiones. La salud refleja desigualdad, con problemas de salud mental duplicándose en exclusión severa. Las relaciones sociales emergen como factor articulador, pero registran un debilitamiento alarmante que multiplica la soledad absoluta entre sectores vulnerables.

El cuarto capítulo muestra un Estado de Bienestar en tensión pese al respaldo ciudadano: presiones geopolíticas, tendencias privatizadoras, rearme europeo y debilidad fiscal. El tercer sector constituye una infraestructura masiva pero invisible,

con dualización entre organizaciones bien dotadas y microentidades con recursos insuficientes. La provisión mercantil complementaria refuerza desigualdades al beneficiar a quienes disponen de mayor capacidad económica. La sostenibilidad se ve amenazada por la polarización ideológica y la desconfianza fiscal. El sistema sanitario se debilita entre fracturas estructurales y privatización, mientras las desigualdades en salud persisten pese a décadas de universalidad formal. El modelo de cuidados requiere transitar de lo privado a lo comunitario, con financiación insuficiente que perpetúa feminización y precariedad. La vivienda exige una respuesta estructural que priorice derecho frente a especulación. Las pensiones necesitan un pacto intergeneracional más allá de ajustes técnicos. El Ingreso Mínimo Vital queda atrapado en una inclusión selectiva por barreras múltiples. La integración migrante debe constituir el centro del nuevo ciclo de política migratoria. Los servicios sociales han de redefinirse hacia una conexión comunitaria, mientras la reforma fiscal emerge de la contradicción entre demandas crecientes y sistema obsoleto. Todo exige superar el modelo estatal solitario hacia corresponsabilidad entre Estado, mercado, familias y comunidad.

El quinto capítulo analiza la erosión de la confianza social y política. La democracia se percibe como ineficaz y desconectada, erosionando el compromiso cívico. Corrupción persistente, incapacidad para resolver problemas estructurales y sentimiento de no ser escuchados refuerzan la desconfianza. Existe un contraste inquietante: amplio respaldo a servicios públicos no siempre se traduce en disposición a financiarlos, lo que evidencia la fractura en el principio de reciprocidad. La red de lazos personales se debilita: confianza alta en círculos cercanos pero muy baja hacia desconocidos, mientras la participación asociativa disminuye y la pobreza agrava el aislamiento. La juventud vive con profundo pesimismo, marcado por la precariedad laboral, las dificultades de acceso a la vivienda y la incertidumbre sobre las pensiones. La emer-

gencia climática genera conciencia creciente, pero la confianza institucional resulta crucial para evitar el fatalismo. Vivimos en una sociedad marcada por la aceleración, la incertidumbre y el desarraigo, donde el malestar se canaliza mediante identidades excluyentes. Las noticias falsas fragmentan el espacio público y erosionan la verdad compartida, mientras las plataformas digitales generan aislamiento en lugar de conexión, cuestionando fundamentos relacionales de la democracia deliberativa.

El capítulo final plantea la necesidad de un cambio radical de paradigma civilizatorio. Hemos transitado de la sociedad desvinculada a una consciente de riesgos que se refugia en un individualismo defensivo e ilusorio ante desafíos globales. Este cambio requiere superar la instalación en el privilegio y desacelerar la vida, reconociendo que la aceleración nos despoja de resonancia y relaciones profundas. Necesitamos políticas audaces que afronten la crisis sistémica sin dejar a nadie atrás, elaborando un nuevo pacto social que genere nuevo imaginario. La desigualdad creciente exige reconocernos como seres interdependientes y eco-dependientes, recuperando una ética del trabajo desligada del empleo. Necesitamos entrar en la lógica de lo común para profundizar en la democracia desde la complementariedad Estado-sociedad civil. Debemos transitar de la ética del buen vecino a la del buen antepasado, capaz de empatizar con lo lejano y operar desde una lógica de trascendencia. La espiritualidad aporta profundidad al cambio al permitir una experiencia trascendente y proponer la conversión como práctica. Es urgente transitar de la visión mecanicista hacia una que ponga en el centro la interdependencia y la ecodependencia y el cuidado. Debemos girar del «bienestar» al «biencuidar», avanzando hacia la democracia del cuidado.

Los seis capítulos de este libro no constituyen compartimentos estancos, sino dimensiones profundamente interconectadas de una misma realidad compleja que exige amplitud de miras y respuestas

integrales. Los hilos conductores que atraviesan transversalmente toda la obra —la precariedad estructural, el impacto generacional profundamente desigual, la crisis habitacional como nuevo eje de exclusión, la fragmentación comunitaria que erosiona vínculos de solidaridad y la necesidad urgente de un cambio de paradigma civilizatorio— configuran un diagnóstico contundente: España se encuentra en una encrucijada histórica que exige decisiones valientes y transformadoras.

El presente informe ofrece herramientas analíticas para una transformación urgente y profunda. Los datos y las tendencias revelan que, pese a la gravedad de los desafíos, personas y colectivos

despliegan capacidades de resistencia, sostienen la voluntad de cambio y protagonizan experiencias transformadoras que demuestran que otro modelo social es posible. Aspiramos a contribuir a esa transformación, poniendo las ciencias sociales al servicio de la construcción de una sociedad más justa, equitativa y sostenible. Porque las sociedades no cambian por decreto ni por inercia: cambian cuando confluyen el análisis riguroso de la realidad, la voluntad política de transformación y la movilización social hacia horizontes de justicia.

Raúl Flores Martos

Coordinador del IX Informe FOESSA

Una sociedad en transformación. La evolución del modelo social

COORDINADORES

Óscar Carpintero Redondo
Antonio Izquierdo Escribano
Raquel Martínez Buján

AUTORES Y COLABORADORES

Adrián Almazán Gómez
Amaia Altuzarra Artola
Josep Banyuls Llopis
Joan Benach de Rovira
Amand Blanes Llorens
Fiammetta Brandajs
Álvaro Campos Celador
Ernest Cano Cano
Óscar Carpintero Redondo
Dolors Comas D'Argemir
Adrián Custodia Malvido

Monica Di Donato
María Pilar Díaz Cuevas
Andreu Domingo Valls
Marta Domínguez Folgueras
Marina Frolova Ignatieva
Yayo Herrero López
Antonio Izquierdo Escribano
Matxalen Legarreta Iza
Pedro Lomas
Raquel Martínez Buján Huertas
Elena Martínez Tola

Alberto Matarán Ruiz
Pau Miret Gamundi
Ferran Muntané Isart
Belén Pérez Pérez
Joaquín Recaño Valverde
Albert Recio Andreu
Eduardo Romanos Fraile
Pablo Ruisoto Palomera
Josefa Sánchez Contreras
Manuel Trujillo Carmona
Christos Zografos

Contenido

1.1. Hacia una sociología crítica: del debate metodológico al diagnóstico de una sociedad del desasosiego	39
1.2. Del desgarramiento de clases al tótem tecnológico: retrato de una democracia en riesgo	46
1.3. Migración, mujer y tecnología: vectores de transformación en una democracia en crisis	54
1.4. Tendencias migratorias en la España del primer cuarto del siglo XXI	65
1.5. Las mujeres como eje del cambio social	79
1.6. Transformaciones familiares y sostenibilidad de la vida	87
1.7. Mercado de trabajo, desindustrialización y precarización	111
1.8. El papel de la vivienda: entre el derecho y la inversión	126
1.9. Deterioro ecológico: sobre la insostenibilidad ambiental del modelo de desarrollo español	132
1.10. El papel de los movimientos sociales: los ciclos de protesta	154
1.11. Conclusiones	158

Capítulo 1

Una sociedad en transformación. La evolución del modelo social

1.1. Hacia una sociología crítica: del debate metodológico al diagnóstico de una sociedad del desasosiego

Veinticinco años después del primer Foessa⁽¹⁾ y cuando habían pasado otros tantos desde el segundo en 1970⁽²⁾, Amando de Miguel (AdM, en adelante), a la sazón un militante de la sociología aplicada y autor principal de los dos estudios pioneros, abordó la tarea de «cartografiar», de nuevo, *La sociedad española*⁽³⁾. Lo hizo en una serie de cinco voluminosos libros⁽⁴⁾

sostenidos en sucesivas encuestas⁽⁵⁾. Esta serie es heredera declarada de los *Informes sociológicos sobre la situación social de España* y lo que se propone es «replicar, continuar y mejorar la idea de aquellos». Por eso, y porque «su dispositivo metódico es muy parecido»⁽⁶⁾, nos parece útil detenernos en ellos como un punto de partida para interpretar las transformaciones que ha experimentado la sociedad española en los últimos treinta años.

El método, declaraba el autor, exigía *depurar* el aluvión de números e interpretarlos para tejer un argumento sobre la sociedad española, así como *armonizar* dos tipos de cifras y de fuentes, a saber: los ya publicados (estadísticas, resultados de encuestas, noticias y comentarios de prensa) con los datos primarios que surgen de la nueva encuesta⁽⁷⁾. No conviene, decía, ser ni entusiasta ni escéptico con las encuestas, pero si se repite el resultado en otros sondeos, entonces ese hallaz-

⁽¹⁾ FUNDACIÓN FOESSA (1966). *Informe sociológico sobre la situación social de España*. Madrid: Cáritas Española; Fundación FOESSA.

⁽²⁾ FUNDACIÓN FOESSA (1970). *Informe sociológico sobre la situación social de España 1970*. Madrid: Cáritas Española; Fundación FOESSA.

⁽³⁾ DE MIGUEL, A. (1992). *La sociedad española, 1992-1993: informe sociológico de la Universidad Complutense*. Madrid: Alianza Editorial.

DE MIGUEL, A. (1993). *La sociedad española, 1993-1994: informe sociológico de la Universidad Complutense*. Madrid: Alianza Editorial.

DE MIGUEL, A. (1994). *La sociedad española, 1994-1995: informe sociológico de la Universidad Complutense*. Madrid: Editorial Complutense, S.A.

DE MIGUEL, A. (1996). *La sociedad española, 1995-1996: informe sociológico de la Universidad Complutense*. Madrid: Editorial Complutense, S.A.

DE MIGUEL, A. (1997). *La sociedad española, 1996-1997: informe sociológico de la Universidad Complutense*. Madrid: Editorial Complutense, S.A.

⁽⁴⁾ El más liviano de los tomos supera las 500 páginas y el más grueso rebasa las 1.000 páginas. El promedio de los cinco libros alcanza las 800 páginas.

⁽⁵⁾ El tamaño de la muestra general es de 5.000 entrevistas con el añadido de muestras específicas en cada informe. «Muestras estratégicas» enfocadas en «los mayores» o los titulados universitarios, por poner dos ejemplos.

⁽⁶⁾ *Ibid.*, p. 15.

⁽⁷⁾ DE MIGUEL, A. (1992), p. 15.

go se puede aceptar como una tendencia real y debe acoplarse con otras observaciones y experiencias.

Fiel a su estilo de hacer sociología en el que la comparación era un pilar, AdM establecía tanto diferencias como similitudes entre los dos primeros FOESSA(8) y los cinco informes de *La sociedad española*(9). La finalidad de este cotejo era la de resaltar los rasgos nuevos de la cotidianidad, pero también los avances en los métodos y técnicas de la sociología, así como los cambios acaecidos en los mimbres de la sociedad. Para ello desarrolló, con su equipo, ese trabajo sociológico de una amplitud sin precedentes para la época y lo mantuvo a lo largo de un lustro, entre 1992 y 1997. Han pasado tres décadas, que es el tiempo que tarda en cuajar una generación larga. Los que nacieron entonces serían la cola de la llamada generación *millennial*, o, poniéndole otra etiqueta, la generación de la globalización y la digitalización integrada por todos aquellos que nacieron entre 1982 y 1996(10).

Conviene dejar claro, desde este inicio, que no se pretende llevar a cabo una comparación rigurosa entre los contenidos de *La sociedad española* a mitad de los noventa del siglo XX(11) y este FOESSA de 2025. Se trata de ofrecer una panorámica, sin entrar en detalle, es decir, son más impresiones y aproximaciones que una descripción precisa y una confrontación controlada. Desde luego que las encuestas de todos estos estudios siguen criterios técnicos y metodológicos verificables, pero las preguntas que componen el

cuestionario no se asemejan dado que persiguen objetivos diferentes.

De modo que tanto la filosofía de este FOESSA (el análisis crítico de la sociedad), como su cuerpo de conocimiento (la anatomía de la sociedad), su tradición cultural (preocupación por los más débiles) y su intención de repercutir en las políticas públicas de bienestar no son paralelas con los volúmenes que animaron la serie mencionada de *La sociedad española*. No en vano han pasado tres décadas entre aquellos cinco informes y este capítulo inicial del FOESSA 2025.

1.1.1. La sociedad como relación e intercambio

En esos cinco volúmenes, el autor declaraba que quería prestar menos atención a las cuestiones estructurales y poner el acento en la vida corriente del ciudadano común (valores, estilos de vida, relaciones interpersonales). Y enfatizaba «menos interesarse por la política, religión o estructura de clases y más ocuparse de la salud, la pareja y las relaciones paternofiliales o del bienestar y los estados de ánimo de las personas, incluso de las ideologías (ecologismo, pacifismo racismo y materialismo)» y remataba con «hay que fija se menos en aquello que interesa a los sociólogos y más en lo que reina en las conversaciones de la gente»(12).

Defiende investigar el estado de opinión o la opinión pública(13) respecto de la situación social, que «era una limitación de los primeros FOESSA impuesta, además, por las circunstancias políticas». No se podía pedir opinión sobre los anticonceptivos, sobre las huelgas, etc. La verdadera realidad social, continúa AdM, se pulsa desde abajo y comprende opiniones y conductas además de contemplar y contabilizar datos, noticias, sentimientos y apreciaciones

(8) *Ibid.*

(9) *Ibid.*

(10) Una denominación *millennial* más literaria que analítica como argumenta con precisión Díez Nicolás (2025) en «El concepto de generación en el análisis sociológico del cambio social», de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, del 21 de mayo de 2024; y 40dB (2024) la *Percepción de la inmigración*, de El País-Ser (https://ep00.epimg.net/infografias/encuestas40db/2024/10-barometro/2024_barometro_inmigracion.pdf). En la encuesta realizada por 40 dB (octubre de 2024), la generación *millennial* comprende a las personas que están entre las edades de 28-43 años.

(11) *Ibid.*

(12) *Ibid.*

(13) *Ibid.*

que trasciendan el sesgo profesional del sociólogo. Esta defensa del concepto de opinión respecto del de situación se funda, según su parecer, en su mayor variabilidad, pero también en «la convicción de que la opinión es un concepto más sociológico e incluye y expresa más riqueza analítica».

Además, argumenta AdM, la opinión está menos vacunada contra el contexto temporal y nos permite apreciar mejor la influencia del poder político. Un ejemplo, que señala, es la asociación del Estado de Bienestar con la estadía de los socialistas en el gobierno. Veamos esta serie que, en el plano de los valores, y según la forzada antinomia que contraponen la libertad y la igualdad, registra cómo en 1981 el 42% de los españoles prefería la igualdad sobre la libertad, mientras que en 1994 la proporción sube hasta el 51% y culmina en 2024, cuando el valor de la igualdad predomina y alcanza el 62%(14). De modo que, en el plano del decir, el valor de la igualdad ha ganado veinte enteros en algo más de 40 años. Se valora más, probablemente, porque se echa en falta.

En nuestro caso no estableceríamos, como hace AdM, una distinción tan tajante entre el *enfoque de la opinión pública*, que semeja ser más democrático y universal por contener a más personas, y la *perspectiva de la situación social*, que parece más sectorial, más pegada a la economía, perdiendo, por ello, la visión de totalidad. Ese era su punto de vista. En cambio, sí que estamos de acuerdo con él en que la realidad social no equivale al repertorio canónico de datos numéricos, y en que las encuestas y censos no constituyen una exacta y fiel representación del bullicio contradictorio y del palpito diario de una sociedad. En efecto,

(14) Aunque con una formulación diferente en la que la igualdad se opone al individualismo. ORIZO, A. (1994). «Prólogo». En De Miguel, A., *La sociedad española, 1994-1995: Informe sociológico de la Universidad Complutense*. Madrid: Editorial Complutense. CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2024). *Encuesta sobre tendencias sociales (IV)*. [Estudio n.º 3486]. En las encuestas del CIS, la pregunta contraponen la igualdad y solidaridad al éxito individual.

las cifras no captan los afectos, pero son imprescindibles para evaluar los cambios sociales.

AdM afirmó que «el hombre es lo que piensa(15) y la sociedad es el conjunto de esos pensamientos». Esta perspectiva que privilegia el estudio de la opinión pública sobre el de los hechos y comportamientos del común sostiene que la idea pasa por encima de la acción y del compromiso activo. Nuestra perspectiva es más que las personas son, sobre todo, lo que hacen, por sí mismas y en sus intercambios. La sociedad, para nosotros, es un haz de relaciones e instituciones que conforman y regulan la vida colectiva. Y el orden social es la manera histórica, precisa y temporal de vivir juntos actuando. Claro está que los conocimientos, sentimientos y conflictos son ingredientes (variables) de esa regulación.

1.1.2. La mirada de FOESSA: una metodología para transitar por la realidad de la exclusión social

Comparar hacia dentro y hacia fuera, atender la dimensión temporal tomando un punto fijo del pasado para interpretar el presente, expresar con claridad y avisar de la mirada parcial, evitar la hiperespecialización que desdibuja la comprensión del círculo completo de la sociedad y, por fin, combinar técnicas cuantitativas y cualitativas. Toda esta serie de recomendaciones que hacía AdM en cuanto al método, treinta años después, no han envejecido. Pero lo que más nos interesa recalcar es que si bien el nervio central de aquella investigación fue la vida cotidiana y personal, el autor hizo una puntualización de naturaleza teórica: «El propósito es el de investigar

(15) Esa formulación textual, «el hombre es lo que piensa» en lugar de escribir «el ser humano es lo que piensa», denota la evolución cultural habida en la sociedad española en las tres últimas décadas y el cambio en la perspectiva sociológica debido a la lucha de las mujeres y el enfoque de género.

la Sociedad y no España, pues en la modernidad el cambio social tiene cierta autonomía respecto del Estado y el Gobierno». Y remachaba, «la interpretación política de la realidad social equivale a primitivismo analítico»⁽¹⁶⁾, argumento que defendía aplicando un razonamiento impecable: «Los españoles son más que ciudadanos, pasan más tiempo siendo vecinos, socios, contribuyentes parroquianos... que votantes o practicantes de ideas políticas».

A su vez, establecía la distinción entre sucesos noticiosos (casos aislados y notorios) y procesos (tendencias que afectan a muchas personas). Cabe añadir que los sucesos obedecen más a las urgencias, pero que en no pocas ocasiones un caso adquiere más notoriedad por encontrarse inscrito en un proceso social. Metodológicamente no hay que establecer distinciones tan rotundas y conviene atender a cada caso y tendencia.

El autor de los informes sobre *La sociedad española* en la primera mitad de los noventa, tal y como es costumbre entre los analistas, afirmaba que la sociedad había demostrado ser más vital de lo que anticiparon los sociólogos, y que la ma generación (1970-1995) había vivido un ritmo trepidante de cambios de todo orden.

Pero además del vértigo, el director de los primeros informes de la Fundación FOESSA incitaba a prestar atención a las corrientes subterráneas y cotidianas, aquello que se transforma poco a poco. A lo que fluye e influye por debajo de las apariencias. Los datos no hablan por sí solos, repetía, sino que lo hacen como parte de un argumento que adelanta el autor, y es así cuando los números adquieren sentido y contienen emociones⁽¹⁷⁾. Este es también el foco de los FOESSA del siglo XXI, especialmente orientados al

análisis de la exclusión (un espacio social menos valorado por otras instituciones de investigación) y que se vuelca en captar las dificultades, los cambios y las esperanzas de los hogares vulnerables.

1.1.3. De la desmoralización de los 90 a los desafíos globales de 2025: continuidades y rupturas

El diagnóstico de la España de la mitad de los noventa era el de una sociedad desmoralizada, pero abierta al experimento exterior, y un tanto acomplejada en sus procesos de internacionalización. Los sociólogos y sociólogas (entonces escasas) académicamente reconocidos discrepaban sobre el tamaño de las clases medias. Lo establecían en un amplio orden de magnitud, que oscilaba entre el 26 y el 46%. Sin embargo, más que la magnitud, lo que se resaltaba era la constitución de una clase media educada, técnica y profesional⁽¹⁸⁾. Quizás como fruto de ese colchón intermedio en uno de los informes se concluía que «se trata de una sociedad pacífica y desapasionada. El talante medio español de hoy es descomprometido, distante y permisivo».

Nos interesa especialmente la realidad de *Los que nunca opinan*⁽¹⁹⁾, que por aquel entonces eran las personas que una parte de la sociología identificaba como clase obrera y que ahora reciben diversas definiciones. Nos ocupa el análisis de la exclusión social y ponemos el énfasis en los hogares más frágiles⁽²⁰⁾. Hoy la sombra de la exclusión

⁽¹⁶⁾ *Ibid.* Declara su predilección por el uso del término [transformación] en lugar de usar el de *cambio* (manoseado por la izquierda y por la derecha). En el cambio, dice, lo que se altera es la cúpula, mientras permanece la estructura.

⁽¹⁷⁾ DE MIGUEL, A. (1992), p. 21.

⁽¹⁸⁾ DE MIGUEL, A. (1996), p. 11.

⁽¹⁹⁾ CANDEL, F. (1974). *Los que nunca opinan*. Barcelona: Editorial Laia. El libro de Candel es una rudimentaria encuesta sobre «los sin voz», los que solo se cuentan en las estadísticas. Allí se menciona una carta de Amando de Miguel que defiende la necesidad de la frialdad científica (p. 13).

⁽²⁰⁾ Véase «Metodología de la Encuesta FOESSA y cuestionarios».

social acoge, junto a los vulnerables del siglo XXI, a los desheredados de la clase obrera que se generó durante el periodo del desarrollo económico en los sesenta. Así, en el informe de *La sociedad española* de 1995-1996(21), un 35% de los entrevistados se reconoce como clase obrera, y un 45% se reconoce de ese origen familiar, mientras que en 2024 solo lo hace un 13% según las encuestas del CIS(22). De modo que, en tres décadas, se ha producido una caída de más de 20 puntos y una disolución de la identidad obrera.

Así que de igual forma, la erosión de las clases medias tampoco es cosa de hoy, o al menos no lo es la autopercepción. Ya entonces, apuntaba el sociólogo que dirigió los cinco informes(23) que la crisis era «gravísima para las clases medias y acomodadas que personalmente han empeorado su situación». Queda claro que las personas mejor situadas son las que perciben con más gravedad la crisis cuando les afecta.

Tampoco los estudios de la sociedad de los noventa y de la evolución de la población al término del siglo XX aventuraban que «se podía superar el techo demográfico de los 45 millones, aun contando con una generosa riada de inmigrantes. Es lo previsible —escribía un sólido y destacado historiador—, España siempre será un país poco poblado»(24).

En cuanto al rasgo de que se trataba de una sociedad abierta al experimento exterior, el profesor Murillo(25), en el prólogo al segundo de los volúmenes de *La sociedad española*(26), decía que «nadie puede

desentenderse de los problemas que nos agobian en este final del siglo XX... las guerras, el hambre, la desigualdad acentuada, el pluralismo cultural agresivo, el racismo, la plaga desatada de los nacionalismos...». Y ese listado es idéntico al de 2024 tanto en lo que se refiere al ancho mundo como si nos circunscribimos al suelo patrio. En fin, hace tres décadas ya aparecía desacreditada en nuestro país la política oficial y los partidos políticos. Y también se podría sostener, como hizo Linz(27) entonces, que España era una sociedad sin ambición colectiva. Sin un plan ni rumbo propio.

Esa falta de propósito nacional se podría sustituir por un programa europeo, pero no existe un consenso entre los países que componen la Unión Europea (UE) en 2025 respecto a un único proyecto, y menos aún que sea ambicioso y colectivo. Lo cierto es que prevalecen los nacionalismos sobre la cultura comunitaria (como demuestra el Brexit, el reparto de refugiados y las desavenencias ante la guerra en Ucrania por no citar la posición ante la ciencia y la tecnología nuclear), aunque bien podría suceder que, en lugar de que ese rumbo sea proactivo, debatido y consensuado, se tenga que tomar de improviso y por reacción frente a las imposiciones externas de este y del otro lado del Atlántico.

¿Qué hay de nuevo entonces que justifique esta introducción en el FOESSA de 2025? Sin duda la extensión de la tecnología con todos sus riesgos de control y orientación de la acción humana. El móvil, por así decirlo, ha engullido al ser humano. Lo expresó de manera precisa en el mencionado prólogo Francisco Murillo(28): «El papanatismo

(21) DE MIGUEL, A. (1997).

(22) CIS (2024).

(23) DE MIGUEL, A. (1996).

(24) NADAL, J. (1986). *La población española: siglos XVI a XX*. Barcelona: Ariel, p. 17.

(25) MURILLO, F. (1994). «Confusión y un poco de vértigo». En De Miguel, A. *La sociedad española, 1993-1994: informe sociológico de la Universidad Complutense*. Madrid: Editorial Complutense, pp. 13-21.

(26) DE MIGUEL, A. (1994).

(27) LINZ, J.J. (1990). «Reflexiones sobre la sociedad española». En Giner, S. (coord.). *España, sociedad y política*, Madrid: Editorial Espasa-Calpe, pp. 657-686.

(28) MURILLO, F. (1994), p. 15. En el mismo prólogo dejaba esta aguda observación: «En las ciencias sociales juega siempre el pensamiento ideológico, el etnocentrismo y las diferencias culturales que son mecanismos de defensa del grupo. Somos animales de cercanía y prioridades que son políticas, pero no científicas. Quien se encrespa contra un nacionalismo periférico lo hace en nombre de otro centrismo».

tecnológico nos está abocando a la inseguridad moral, intelectual y material. Y produce ciudadanos desorientados que conforman una sociedad de titubeante convivencia».

Y lo que también está a punto de arruinar la vida colectiva es el cambio climático como manifestación de una profunda crisis ecológica. Esa es la otra gran novedad (percibida) respecto a los años noventa del pasado siglo. La tercera es, en nuestro caso, pero también en el conjunto de los países de la UE, las tensiones sociales que provoca un movimiento migratorio inverso en el que las grandes emigraciones de europeos a ultramar son sustituidas por masivas inmigraciones desde otros continentes.

Así, la tecnoesfera y la catástrofe ecológica (más civilizatoria, aunque menos visible que la ambiental), junto a la inmigración, son para la sociedad española de 2025 los cambios globales más retadores.

Desde luego que también se manifiestan giros en las tendencias sociales que abordaremos: si a la clase social se le superpone el antagonismo identitario; y si el choque generacional está a la vuelta de la esquina ante la falta de perspectiva en las decisiones políticas. En fin, si nos identificamos más por la edad, el género y la cultura que por la profesión y las creencias.

Sin dejar de lado tampoco que, si en 1992 la democracia aún recibía crédito, las tendencias de fondo hoy, en 2025, apuntan en un sentido contrario a la profundización de la democracia. Prueba de ello es que la desafección ciudadana hacia las instituciones crece y que los más de seis millones de inmigrantes extranjeros que residen en España se encuentran excluidos de la participación electoral y de la actividad política. Otro indicio de ese vaciamiento de la democracia política lo constituye el previsible incremento, sin consulta a la sociedad, del gasto público dedicado a la defensa, con el potencial rearme y el fortalecimiento de la industria armamentística.

Los ciudadanos de nacionalidad extranjera⁽²⁹⁾ sufren exclusión política masiva. Aproximadamente el 72% de quienes tendrían derecho al voto en elecciones municipales declaran no tenerlo. De los que sí lo reconocen, solo el 15% ejerce realmente el voto, mientras el 12% no vota por desinterés. Esto demuestra que extender el derecho al voto no es suficiente; se requieren facilidades adicionales y demostrar su utilidad práctica.

La participación política está fuertemente condicionada por factores socioeconómicos como recursos económicos, exclusión social y etnia, creando una brecha que anula la capacidad de influencia de los grupos socialmente excluidos. Los hogares en exclusión social votan significativamente menos. Las personas en exclusión severa votan siempre mucho menos que las integradas plenamente (42,9% frente a un 78%) una tendencia que se consolida en el extremo opuesto de los que no votan nunca alcanzando al 32% de las personas en exclusión severa y tan solo al 2% de las personas plenamente integradas.

1.1.4. Hacia una sociedad del desasosiego: desgarrada y desorientada

Si en la década de los sesenta del siglo XX, cuando se desplegó la emigración del campo a la ciudad y hacia la Europa más próspera, la sociedad española se mostraba dual (el modo de vida urbano era distinto al rural); en los noventa del mismo siglo, el contexto cultural donde se vive marcaba menos que la biografía familiar, y de ahí el peso que adquiría el linaje en la ubicación social. Eran estos, según la serie de informes de *La sociedad española*⁽³⁰⁾, tiempos de origen de cuna y de clase social. Hoy, la etnia y la socialización generacional han subido enteros como señas de

⁽²⁹⁾ Información conectada con el Documento de trabajo n.º 1.10 de TRUJILLO, M. (2025). *Desigualdades en la participación en España*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo1

⁽³⁰⁾ DE MIGUEL, A. (1992-1993-1994-1996-1997).

identidad y marcan, más que en los noventa, la dinámica de la vida colectiva.

En efecto, al doblar el primer cuarto del siglo XXI, el género, la generación y el consumo audiovisual engendran reconocimiento, entendimiento y solidaridad. La lengua, la tradición y las costumbres de la región cultural son también poderosas fuentes de identificación. En la sociedad digital ha crecido la producción simbólica y la desintegración individualista de la población. La profesión, el trabajo y los intereses de clase social tienen menos fuerza que la movilización por identidades. Los datos explicativos de la conducta y de las aspiraciones son la edad y el sexo (factores biológico-culturales), la generación y el género en detrimento de la confraternidad laboral.

La clave del cambio en la sociedad, se decía ya en los informes de *La sociedad española*, es la mayor capacidad de las mujeres que cumplen más funciones (trabajo, cuidados, tradición, afectos) y evidencian más heterogeneidad que los varones. Y se añadía que el cambio más visible de la España contemporánea es que se ha urbanizado el estilo de vida. Añadamos que, en 2025, el rasgo más novedoso de la vida diaria en las ciudades es la «foraneidad» que resulta de la concentración de los inmigrantes atraídos por las oportunidades de trabajo. En la abigarrada vida urbana, a la par que la diversidad étnica crece el menosprecio cultural y la pobreza social. Las peores consecuencias de la urbanización se manifiestan tan en el aislamiento y el empobrecimiento de la vida relacional intercomunitaria. Son diversos los estudios de caso y los análisis estadísticos que evidencian tanto la precarización como la diversidad étnica y el incremento de las tasas de pobreza(31).

Hoy, como entonces, las clases populares inseguras (por vulnerables) se identifican más con la comunidad autónoma donde residen y con España, mientras que los acomodados lo hacen con la Europa occidental. En otras palabras, los menos formados son más localistas y españolistas, así como lo son los mayores, mientras que los jóvenes cultivados son más europeístas y cosmopolitas(32). En los informes de los años noventa se argumentaba que «la propiedad de la vivienda atenúa el movimiento (entre los humildes) y da más estabilidad social». Concluyendo así que «los propietarios se vuelven más conservadores». De ese razonamiento se sigue que, ahora, en 2025, la falta de acceso y de propiedad de los jóvenes respecto de este derecho y bien básico tiene potencial para ser un foco de conflictos de envergadura, pero, hasta ahora, no es eso lo que sucede. Hoy, como ayer, la vivienda es un bien caro y escaso, aunque esencial.

Lo cierto es que el IX Informe FOESSA se desarrolla en un tiempo de bonanza económica, si nos atenemos a los indicadores convencionales, pero, sin embargo, también es verdad que se levanta en un tiempo de malestares íntimos y grupales. Propicios para las dolencias mentales y las desesperaciones sociales. Si vemos el telediario nos aturde el ruido estentóreo en el Congreso de los Diputados, pero si abrimos la ventana se escucha el estremecedor silencio de la colectividad, un silencio, está por ver si expectante o anestesiado, si atemorizado o resignado. Es, por expresarlo al modo del inmortal poeta luso, la sociedad del desasosiego(33).

Para cerrar este apunte de antecedentes, y enhebrando el hilo del autor de los primeros FOESSA, pero sin quedarnos en su esencialismo, se podría decir que pensar significa traspasar la sociedad existente, sin ensimismarse en ella, sino con voluntad de transformarla(34). De modo que quizás

(31) PÉREZ-AGOTE, A. y TEJERINA, B. (2010). «Barrios multi-culturales». Domingo, A. (ed). (2016). *Inmigración y diversidad en España. Crisis económica y gestión municipal*. GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. y GUTIÉRREZ, R. (2025). *Inmigración en España: por una conversación pública racional*. Círculo Cívico de Opinión.

(32) DÍEZ NICOLÁS, J. (2025). *La identidad nacional*. Sesión Ordinaria del 29 de abril de 2025.

(33) PESSOA, F. (1984). *Libro del desasosiego de Bernardo Soares*. Barcelona: Seix Barral.

(34) BLOCH, E. (1977). *El principio esperanza*, Madrid: Editorial Aguilar, p 14.

estamos observando y analizando una sociedad insatisfecha, y advertida, que se niega a caer en la indigencia moral y material. La sociedad en la que vivimos requiere para su caracterización, cuando menos, un triple rótulo: es una sociedad

ecológicamente vulnerable, anímicamente desasegada y socialmente desgarrada. Precarizada en la esfera material (trabajo y vivienda) y desnortada en lo que se refiere a la atmósfera del espíritu cultural.

1.2. Del desgarramiento de clases al tótem tecnológico: retrato de una democracia en riesgo

Cuando se escribe este capítulo estamos experimentando una ola hacia el autoritarismo tanto en el plano económico como en el político. En un extremo, la concentración de la riqueza y del poder en algunas empresas, singularmente en las vinculadas al capital de la vigilancia⁽³⁵⁾. En el otro cabo, la regresión de los derechos de ciudadanía y de las libertades. Señaladamente y para la población forzada a moverse, el derecho humanitario a ser acogido en otro país. Hace más de 80 años escribía S. Weil⁽³⁶⁾ que «el triunfo de los movimientos autoritarios y nacionalistas arruina por todas partes la esperanza que las buenas gentes habían depositado en la democracia y el pacifismo». No parece difícil aceptar esta descripción del tiempo presente.

Ese giro antidemocrático se basa en una combinación, distinta a la de otras épocas, de imbricación de intereses económicos y políticos. Un grupo de gigantes empresariales organizados verticalmente, en la búsqueda de un mayor beneficio, se rodea de una clase social de profesionales del desarrollo tecnológico⁽³⁷⁾. Este giro autoritario se apoya tanto en el consumo como en la producción. Acude para ello, y en primer lugar, a una

amplia base social, demográfica y laboral, y después se fortalece mediante el despliegue de una hegemonía ideológica con claras repercusiones aspiracionales. Es sabido que la tecnología solo progresa cuando encuentra un extenso mercado, y eso implica masa de consumidores permeados, unas expectativas crecientes y la reducción de precios.

1.2.1. El liderazgo de la clase tecnológica y la segmentación de las clases intermedias

Cambio tecnológico y orden societal están íntimamente emparentados. Uno de los nudos en los que se manifiesta esta relación es en la esfera laboral. El despliegue y la acumulación tecnológica repercute en la reconfiguración de las ocupaciones y, por ello, en la estratificación social. Una de las consecuencias es que la clase media, que es aún la mayoritaria en el orden económico capitalista del siglo XXI, se desgaja en tramos inferiores a la media. Esa fragmentación es la que da lugar a una dispersión de las identificaciones de clase entre la ciudadanía. Si nos situamos en el plan netario social en la órbita contigua al núcleo fuerte de la clase media, nos sentiremos menos alejados de la clase pudiente. Pues bien, ese nódulo

⁽³⁵⁾ ZUBOFF, S. (2020). *La era del capitalismo de la vigilancia*. Barcelona: Paidós.

⁽³⁶⁾ WEIL, S. (2014). *Reflexiones sobre las causas de la libertad y de la opresión social*. Buenos Aires: Godot.

⁽³⁷⁾ RECIO, A. (2025). «Las raíces del autoritarismo: capitalismo y tecnocracia». *Mientras Tanto*, 243.

central de la actividad productiva es la clase tecnológica que, en España, constituye una cuarta parte de la población ocupada⁽³⁸⁾.

Esta clase está convencida de su liderazgo social, y de la «naturalidad» de su poder hegemónico. Está formada, principalmente, por un grupo de ingenieros, informáticos y físicos que se conduce con la convicción de que con su intelecto y su esfuerzo es normal figurar en una posición dominante, y por el mismo razonamiento concluyen que los demás trabajadores deben saber y asumir que tienen aquello que se merecen⁽³⁹⁾. Se trata de un enfoque que para unos tiene visos científicos mientras que para otros demuestra una falsa consciencia de la realidad (ideología) que tiene consecuencias prácticas. Para los partidarios de transformar este orden económico, esa elite tecnocrática menosprecia el desgarramiento de clases medias y la creciente atomización de las personas vulnerables y desheredadas.

En los estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico⁽⁴⁰⁾, esta clase digital forma parte del 10% de la población que acumula la mitad de la riqueza total, mientras que las clases con menos recursos suman el 40% de la población y poseen el 3% de la riqueza. Y no solo tienen menos bienes materiales, sino que sus hijos ven mermadas las oportunidades de acceso a la formación superior respecto de las clases acomodadas (15% frente a un 63%), es decir, que las clases pobres transmiten generacionalmente sus penurias.

Y luego están las maltrechas clases medias que ven y sienten cómo se ralentiza su movilidad

social ascendente y se detiene el ascensor. Perciben que su contribución al crecimiento económico es mayor de lo que les llega y que el coste de su tenor de vida aumenta más que sus ingresos. Pero, sobre todo, ven que sus perspectivas de empleo son inciertas y que el riesgo de automatización de sus tareas es elevado, a lo que se añade la evidencia de que sus hijos, más formados que ellos, tienen, paradójicamente, menos oportunidades de vivir a su mismo nivel. La conclusión de la OCDE es que «hace treinta años, los ingresos globales de esa clase media eran cuatro veces superiores a los ingresos globales de la clase alta, mientras que en la actualidad esa proporción es inferior a tres»⁽⁴¹⁾.

Claro está que una cosa es cuánto se ve afectado su nivel de consumo y cómo repercute en su tenor de vida, es decir, qué otras consecuencias se derivan para su estatus social. Los hechos y las percepciones conforman la realidad social. Esa sensación de crisis de las clases medias se viene registrando en España desde mitad de los años noventa; «la crisis general es percibida como gravísima por las clases medias y acomodadas que personalmente han empeorado su situación»⁽⁴²⁾. Es un modo de ejercer la crítica política más que un deterioro de la posición personal. La dicotomía entre, por un lado, la percepción personal (cómo y cuánto le afecta), y por el otro, cómo valora usted la situación general.

En efecto, para las clases pobres y para los que se identifican como clase obrera, las crisis suponen una merma del nivel de vida material, mientras que, para las clases medias y altas, la sensación de crisis implica, además, y sobre todo, que sienten (o perciben) afectado su liderazgo cultural y su prestigio como grupo profesional. Esto último con independencia de cuál sea su experiencia personal de esa difícil ad sobrevenida. Por el

⁽³⁸⁾ CIS (2024).

⁽³⁹⁾ Se trata de la teoría del capital humano.

⁽⁴⁰⁾ OCDE (2019). *Sous pression: la classe moyenne en perte de vitesse*. París: Éditions OCDE. Este informe es el quinto de una serie de publicaciones consagradas al análisis de las tendencias, causas y consecuencias de las desigualdades.

⁽⁴¹⁾ *Ibid.*

⁽⁴²⁾ DE MIGUEL, A. (1995), pp. 15-80.

contrario, los necesitados y humildes examinan la situación en términos concretos, mientras que hace falta una consciencia excedente, solo en poder de los acomodados, para contemplar ese momento desde su atalaya y con perspectiva general.

1.2.2. Treinta años de recomposición social: de la hegemonía de clase media a la fragmentación hacia abajo

Las bases de esta aproximación al mapa de clases sociales son dos encuestas externas a FOESSA. Las encuestas son fotografías imprecisas que retratan un momento dado. En este caso se trata de dos instantes separados por tres décadas. No hay continuidad en ambos sondeos que proceden de organizaciones diferentes(43); además, ni el objetivo ni el cuestionario de las encuestas están emparentados. Así que no cabe hablar de tendencias. Las traemos aquí, como dos fotografías separadas por el tiempo que tarda en cuajar una generación larga, a saber, en torno a los treinta años.

Para el momento presente (2024) utilizamos dos mapas. Uno es subjetivo, es decir, los entrevistados se autoidentifican con una clase social y lo hacen de manera espontánea, pero, además, esa identificación cultural la vamos a relacionar (enfrentar) con la distribución según la ocupación. No pretendemos establecer un vínculo directo y

claro entre la subjetividad de clase y la ocupación como lugar en la actividad productiva. Se trata de un contraste entre dos descripciones que, por otra parte, tampoco remite a una agencia activa en la actualidad. En España no aparece hoy, en la práctica, una contraposición de intereses entre formaciones de clase (Wright, 1994(44)) con proyectos alternativos de sociedad.

Al proceder así, nuestro propósito es doble: por un lado, el de contemplar dos caras en la fotografía de las clases sociales, y por el otro, generalizar la mirada de clase. Pues si bien la clase contiene una perspectiva selectiva y sectorial (el hueco que se ocupa en la producción), dispone, además, de otra cara más universal, que es el sentimiento de clase que se expresa anónimamente en una encuesta. Cuando se vive en sociedad, la comparación social resulta inevitable, de modo que todas las personas, ya sea por conciencia, por apariencia o por aspiración, se ven a sí mismas ubicadas en un segmento de la pirámide social. Pensamos que no se trata de una generalización trivial, puesto que este sentimiento de clase repercute en la conducta relacional.

En 1994, las clases medias impactaban en todos los órdenes de la vida social y constituían por su magnitud (58%) la gran novedad sociológica de la última generación(45). Por otro lado, la clase media baja u obrera tenía una fuerte entidad (35%), mientras que la clase alta se circunscribía al 6% de la población(46). Tres décadas después, las encuestas del CIS dan estas medidas: un 4% de clase alta y media alta, y un 43% que se identifican como clase media media, mientras que, por

(43) Las encuestas de mitad de los noventa, que sostienen los Informes de *La sociedad española*, fueron encargadas por la Universidad Complutense, mientras que los sondeos *Tendencias sociales* de 2021, 2022, 2023 y 2024 han sido elaborados por el CIS.

(44) Sobre el programa de análisis de clase y la distinción entre estructura de clase y formación de clase, véase WRIGHT, E.O. (1994). *Clases*. Madrid: Siglo XXI.

(45) DE MIGUEL, A. (1994), p. 30. «El gran cambio (1970-95) es la constitución de una amplia clase media educada, técnica y profesional alojada en los servicios y el sector público...».

(46) DE MIGUEL, A. (1996), p. 16.

abajo, se produce una triple fragmentación (un 17% de clase pobre, un 13% de clase obrera y un 12% de clase media baja).

En la comparación de los datos, y con la distancia que nos dan los treinta años que han transcurrido, lo que resalta con fuerza es la fragmentación por abajo. Es verdad que se ha reducido el peso de los que se consideran clase media «segura» y también se ha achicado la proporción de los que se ubican en la clase alta, pero destaca sobre todo lo demás el deshilachado de la clase media entre baja, pobre y proletaria. Resumiendo, la estratificación social se de garra hacia abajo.

La clase social se ha de considerar subjetiva y productivamente. Hasta aquí hemos privilegiado la idea emocional, toca ahora fija se en la realidad más material, es decir, la posición que se desprende del desempeño laboral. Desde este punto de vista, el núcleo duro de las clases medias (seguras) estaría integrado por el 25% de profesionales y científicos, junto con el 8% de directores y gerentes no propietarios, ambos acompañados por los técnicos y profesionales de nivel medio (15%). Eso nos suma un 48% de clase alta y media seguras, esto es una pérdida de 10 puntos de peso respecto de la encuesta de 1994. Por otra parte, el desgarramiento hacia abajo estaría poblado por los trabajadores de los servicios y vendedores (18%), el personal de apoyo administrativo (8%), los trabajadores, ensambladores y operadores de maquinaria (16%) y las ocupaciones elementales. Dos agregados que parten la pirámide ocupacional en dos mitades: el 48% frente al 46% del total. Como es fácil de ver, se trata de datos que no desentonan respecto de la distribución subjetiva de clase(47).

Cabe una tercera lectura de la pirámide social, más completa, que es la que se desprende de la Encuesta de Población Activa (EPA), según la

cual, siguiendo los datos elaborados por Miret(48), aparece una amplia base poblada por los trabajadores en los servicios (22%) (donde sobresalen las mujeres nativas e inmigrantes respecto de los hombres) y las ocupaciones de cualificación elemental (13%). Y una cúspide dirigente y tecnocrática compuesta por un 19% de profesiones técnico-científicas, más un 4% de directores y gerentes. Luego encontramos en un nivel intermedio a los técnicos de apoyo (11%) y los empleos administrativos (10%), y por fin, la clase obrera industrial compuesta por trabajadores cualificados de la manufactura y operadores (19%). Hay una cierta cercanía empírica en las descripciones y se podría decir que muestran un cierto aire de familia.

Del análisis anterior destacamos la necesidad de atender tanto a la base económica como a la psicológica a la hora de proponer y de actuar, pero también de comprender y conocer la realidad social.

1.2.3. Hacia un mundo postoccidental: multipolaridad, crisis ecológica y flujos migratorios crecientes

La buena sociología combina la percepción y la voluntad de los agentes con el examen de los condicionantes que impone la estructura, es decir, el orden económico, político, social y cultural. Parafraseando a un filósofo, «ha de estar guiada por la investigación objetiva de la tendencia y la

(47) CIS (2024).

(48) MIRET, P. (2025): *Ser mujer, ser inmigrante en el mercado de trabajo en España, 1995-2024*. Documento de trabajo 1.2. www.foessa.es/ix-informe/capitulo1

investigación subjetiva de la intención»(49). La anticipación es la proyección del presente hacia el futuro, y en ese adelantarse se combinan la percepción de la realidad actual, es decir, el conocimiento de lo que hay con lo que se desea para el porvenir. Ese porvenir que se atisba se produce y reproduce en un mundo globalizado ecológica y económicamente, si bien política, social y culturalmente fragmentado por los Estados, los nacionalismos y las diferencias de género, clase y etnia. En otras palabras, nos importa saber cuál es el papel que los ciudadanos españoles le atribuyen a los principales actores y las novedades que nos incumben a todas las personas, así como las preocupaciones que nos angustian y los miedos que nos atenazan.

Los españoles creen que, dentro de una década, la influencia de China, pero también de los países árabes, irá a más. La de China es la única certeza que no ha variado significativamente en los cuatro años (2021-2024) previos a la aparición de este Informe FOESSA y alcanza un nivel de mención que resulta inaccesible para el resto de los actores internacionales. Siete de cada diez entrevistados tienen claro que la influencia mundial de China será mayor que hoy frente a un 6% que considera que será menor o un 20% que opina que será igual que ahora (CIS, 2024(50)). En medio de los conflictos bélicos, terribles y desequilibrados, que destruyen tanto la Franja de Gaza como el este de Ucrania, crece, entre los españoles, la percepción de la influencia de las dos grandes maquinarias de guerra (Estados Unidos y Rusia). Esa sensación de poderío militar resulta inevitable que aumente, pero siempre con una fuerte ventaja para Estados Unidos sobre Rusia. Se aprecia con claridad que, en el escenario internacional, cuenta cada vez más el mundo árabe, al mismo tiempo que la relevancia y el peso de Europa decae como potencia mundial. Por último,

(49) BLOCH, E. (2007). *El principio esperanza*. Madrid: Editorial Trotta.
(50) *Ibid.*

Latinoamérica apenas se contempla como un actor influyente en la escena internacional(51).

TABLA 1.1. Influencia mundial de las distintas regiones en los próximos 10 años (% de población que opina que la influencia será mayor que hoy)

Año	2021	2022	2023	2024
China	77	72	72	70
Estados Unidos	27	31	31	44
Unión Europea	37	39	35	30
Países árabes	32	33	47	41
Japón	38	31	34	36
Rusia	34	21	27	32
Latinoamérica	15	19	17	19
N.º de casos	2.691	2.604	4.121	3.800

Fuente: CIS (2021, 2022, 2023 y 2024), Encuesta sobre tendencias sociales (IV).

Entre la mano de problemas mundiales que señalan los españoles, solo hay, en realidad, uno nuevo, a saber, el cambio climático. Los demás siguen siendo los mismos de hace treinta años, empezando por las guerras que conllevan muerte, enfermedades y desolación, y siguiendo por el hambre y las calamidades asociadas tales como la pobreza y el desabastecimiento de alimentos básicos, recursos minerales y la escasez de energía. El paro y la precariedad laboral aparecen relegados al quinto lugar y se mantienen, dentro de su relevancia, en un tono discreto(52). La gran preocupación, que no aparecía hace treinta años, es la capacidad humana de acabar con la vida (el Antropoceno), lo que se denomina la crisis ecológica y social.

(51) Llama la atención la ausencia en la pregunta del papel internacional que, en la próxima década, puede desempeñar la India.
(52) El paro es señalado como el último de los cinco grandes problemas del mundo y se mantiene en un 18% frente al 31 y 34% que alcanzan las guerras y el cambio climático, respectivamente.

Los españoles vinculan estas lacras mundiales con las desigualdades entre países ricos y pobres, pero, sobre todo, las relacionan con la emigración de personas desde los países pobres hacia los ricos. El vínculo entre pobreza, calentamiento global y migración es tenaz y resistente en el ámbito de las percepciones y conduce a creer que son las personas más pobres y las más expuestas a los desastres ambientales las que emigran. No es así, según muestra la investigación más sólida, o, al menos, no es ese el perfil de la mayoría de los que llegan a los países ricos, pero siendo ese el sentimiento dominante no cabe dudar acerca de la importancia de su arraigo en la mentalidad colectiva.

TABLA 1.2. ¿Dentro de diez años será mayor, menor o igual que hoy? (en porcentajes)

Año	2021	2022	2023	2024
Desigualdad entre países	63	64	64	65
Guerras	38	45	52	49
Emigración	73	72	74	72
N.º de casos	2.691	2.604	4.121	3.800

Fuente: CIS (2021, 2022, 2023 y 2024), *Encuesta sobre tendencias sociales (IV)*.

Al lector atento no se le escapa que en la tabla precedente no se indaga acerca de la crisis ecológico-social que tan presente está entre nosotros y tanta profundidad adquiere. Sin duda, la huella humana que violenta a la naturaleza subyace a la cuestión migratoria, pero hay otras motivaciones para desplazarse. Hay indicaciones parciales que apuntan en esta dirección, por ejemplo, si cree que dentro de 10 años habrá más deterioro del medio ambiente, más desastres naturales y si el movimiento ecologista tendrá más influencia y poder. Pero esas cuestiones no tienen continuidad (aparecen y desaparecen) en las cuatro encuestas, de modo que no podemos establecer cuál es la tendencia.

Las desigualdades entre los países, pero sobre todo la emigración desde los países pobres a los ricos (72-74%), es el problema que más preocupa al ciudadano. Cabe suponer que el aumento de los desplazamientos forzados (refugiados) y de las movilidades económicas y familiares se considera la consecuencia de esa desigualdad internacional y que de esa evidencia se desprende que los fluj s y stocks de refugiados y migrantes irán aumentando. En resumen, los protagonistas mundiales de la próxima década no son los países occidentales, sino los orientales. Pero, sobre todo, es la capacidad tecnológica acumulada en nuestras manos y su poder para destruir la vida en el planeta Tierra.

1.2.4. La paradoja del cambio tecnológico: optimismo general frente a pesimismo laboral

La predisposición de la sociedad española ante los cambios sociales y económicos, que se anticipan en gran cantidad (siete de cada diez entrevistados cree que serán muchos o bastantes), es favorable, y en torno al 45% cree que serán positivos. Pero algo más de un tercio considera que serán negativos, y esa percepción se fortalece. Sorprende esa valoración positiva, porque cuando se concreta el cambio se emite un juicio fuertemente negativo.

En efecto, uno de esos cambios es la automatización del trabajo, y más concretamente su robotización, y la consecuencia principal de ese paso de trabajadores humanos a robots industriales va a ser, según afirman los entrevistados, la destrucción de puestos de trabajo con el consiguiente aumento del paro. Esa consecuencia aparece en las cuatro encuestas y se conforma como una

tendencia robusta para la mitad de los entrevistados. En el lado opuesto, apenas un 15% considera que la robotización industrial y automatización de los sistemas de trabajo dará lugar a un aumento del empleo. Las cifras se muestran en la tabla 1.3.

TABLA 1.3. Uso masivo de robots y consecuencias en el mercado de trabajo (en porcentajes)

Año	2021	2022	2023	2024
Más paro	54	46	46	52
Más empleo	14	17	16	13
No influirá	28	32	34	29
N.º de casos	2.691	2.604	4.121	3.800

Fuente: CIS (2021, 2022, 2023 y 2024), Encuesta sobre tendencias sociales (IV).

Casi un tercio de la población tiene dudas sobre el impacto de la robotización en el volumen de puestos de trabajo y cree que todo seguirá como hasta hoy. Es decir, considera que prácticamente no va a influir ni en la creación ni en la destrucción de empleo. Otra consecuencia de esta sustitución de trabajadores humanos por los robots será el aumento de las personas que trabajarán desde casa. En fin, la realidad social percibida es la de que esta cuarta ola va a ser más destructiva que creativa en cuanto a su impacto en el empleo, y no necesita demostración que la dirección emprendida en la carrera tecnológica no es consecuencia de una elección democrática de la ciudadanía.

Al mutar los núcleos primarios, lo hacen también las fuentes de identidad. Destaca, en este sentido, la identificación generacional, con personas de la misma edad y con aquellas que tienen los mismos gustos y aficiones. Se debilita el compañerismo laboral y el ideológico mientras se refuerza la identificación etaria y de sintonía en el ocio. En síntesis, los riesgos que se atisban

afectan a los círculos vitales (familia y trabajo) y a aquellos en los que nos movemos y respiramos.

1.2.5. Soberanía tecnológica frente a deliberación democrática: el móvil como tótem de una encrucijada civilizatoria

Según estudio del CIS, los tres objetos o aparatos que mejor simbolizan esta época son, por orden, el teléfono móvil, el ordenador y el coche. El instigador de ideas, el transmisor de hegemonía ideológica es el teléfono. El ordenador portátil es un instrumento de trabajo y también de ocio, mientras que el vehículo privado es una herramienta de transporte y de ostentación social. Los tres artefactos son grandes generadores de individualidad y de particularismo en los comportamientos sociales. Veamos cuáles son las intensidades que marcan los entrevistados en sus respuestas espontáneas para cada uno de los ítems(53).

TABLA 1.4. Artefacto que simboliza en mayor grado esta época (en porcentajes)

Año	2021	2022	2023	2024
Móvil	55	58	59	52
Ordenador	39	38	40	36
Coche	14	14	14	15
N.º de casos	2.691	2.604	4.121	3.800

Fuente: CIS (2021, 2022, 2023 y 2024), Encuesta sobre tendencias sociales (IV).

(53) Es una pregunta multirrespuesta y el dato que aparece en la tabla es la suma de las menciones en primer y segundo lugar.

La telefonía móvil alcanza un valor identificativo que supera la suma de los dos siguientes. No cabe duda de que se ha erigido como el símbolo de nuestro tiempo. El ritmo de aumento que ha experimentado este aparato en España da vértigo y sitúa el parque actual de líneas móviles en los 61 millones, pero además con un aumento del +3% interanual(54).

No ha sido menor la proliferación de los ordenadores conectados a internet. En 1985 apenas había 600 ordenadores conectados a la red en todo el mundo, hoy son más de 15 mil millones los dispositivos implicados. En 1996, treinta y seis millones de personas utilizaban internet, y en 2023 eran más de 5 mil millones. La informática se extiende a un ritmo trepidante y penetra en todos los aspectos de la vida. Es la realidad dominante de esta civilización. En fin, las tecnologías proliferan y son cada vez más eficaces y baratas(55).

Este conjunto de tecnologías usadas masivamente genera implicaciones sociales y torna difusas las fronteras entre tecnologías de consumo y de producción. Los ejemplos del ordenador y del desarrollo del teléfono móvil son esclarecedores al

respecto, pues se metamorfosean, por ejemplo, a lo largo de un viaje en tren ora como tecnologías de ocio y una hora después como un instrumento de producción, de análisis y de transmisión del conocimiento.

Las guerras modernas se deciden por el poder de computación y los chips de última generación, y el 25% de los ingresos de la industria de los chips proviene de los teléfonos móviles(56). Internet, las redes sociales y la nube, en fin, el mundo digital no existiría sin los circuitos integrados. Los semiconductores han perfilado el mundo en el que vivimos hoy, la política internacional, la estructura económica mundial y el desequilibrio de fuerzas militares. Todo ello ha acarreado (y lo sigue haciendo) unos costes ambientales (en términos de consumo de energía, materiales y emisiones) nada inocentes.

Corremos el riesgo de dejar que el futuro sea diseñado por lo que la tecnología puede o no puede hacer, en lugar de decidirlo mediante el debate público informado y apoyado en la consideración de las consecuencias, así como en la distribución igualitaria de los beneficios y perjuicios que tal diseño pueda ocasionar.

(54) CNMV (2025). La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) acaba de publicar en CNMCData las estadísticas de telecomunicaciones correspondientes a octubre de 2024. El parque de líneas móviles alcanzó los 61,1 millones. Movistar, MasOrange y Vodafone concentraron el 88,6% del total.

(55) SULEYMAN, M. y BHASKAR, M. (2023). *La ola que viene. Tecnología, poder y el gran dilema del siglo XXI*. Barcelona: Debate.

(56) MILLER, C. (2023). *La guerra de los chips. La gran lucha por el dominio mundial*. Barcelona: Península.

1.3. Migración, mujer y tecnología: vectores de transformación en una democracia en crisis

Si tuviéramos que señalar tres rasgos duraderos y masivos que a lo largo de las tres últimas décadas han cuajado mudando la realidad social de España, podrían ser los que siguen: la fuerza de la población extranjera, la poderosa presencia pública de las mujeres y la omnipresencia de la tecnología, en concreto, de los «móviles». Dos procesos humanos, y un tercero tecnológico. Flujos de tanta envergadura que han trastocado las prácticas cotidianas y los valores públicos. Los tres desarrollos incumben a millones de personas y conviene conocerlos con más detalle porque nos transforman en profundidad.

Empezaremos por la evolución en la presencia de inmigrantes, en 1980 se contaban 184.000, es decir, personas que vivían en España sin haber nacido en ella. En 2024, el censo de foráneos asciende a 8,8 millones. En otras palabras, una porción del diverso mundo reside aquí, entre nosotros. O, por decirlo de otra manera, el territorio español se ha mundializado. Ellos son la ventana que nos asoma al momento económico, ecológico, político, social y cultural que estamos viviendo al doblar el primer cuarto del siglo XXI. En particular, nos muestran las debilidades de la UE que se manifiestan en las políticas de inmigración y muy agudamente en las políticas de aceptación de los refugiados según cuál sea su procedencia cultural.

De ahora en adelante, cuando en este texto se escriba de España, cuando se diga «nosotros», ha de entenderse que somos 48,9 millones sumados todos. Es decir, contando con «ellos», los que han venido de otros países para echar raíces aquí. Los inmigrantes son el factor determinante que empuja el aumento de la población en «la piel de toro»⁽⁵⁷⁾. Ello es así,

⁽⁵⁷⁾ «La pell de brau» es el título de un poemario de Salvador Espriu (1960) que pensaba sobre la intransigencia para con la diversidad de los pueblos que componen España. ESPRIU, S. (1960). *La pell de brau*. Barcelona: Columna.

desde hace una década, puesto que los españoles fallecidos superan a los nacidos, de tal suerte que el resultado, eso que podríamos llamar el saldo natural «nacional», tiene un signo negativo. Dicho claramente, los venideros compensan con creces la mengua de la población nativa. El concepto de inmigrante (entendido en su sentido demográfico o, aunque no sociológico) comprende a la población que no habiendo nacido en España se encuentra empadronada con independencia de la nacionalidad que tenga en el momento del recuento.

TABLA 1.5. Indicadores básicos de la población (1980-2024)

	1980	2024
Población	37,5 millones	48,9 millones
Tasa de crecimiento	0,75%	1,20%
Número de hijos por mujer	2,2	1,2
Edad al primer hijo	25,1 años	31,5 años
Esperanza de vida al nacimiento	75,6 años	82,2 años
Tasa de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos	12,3	2,6
Volumen de inmigrantes	184 mil	8,8 millones

Fuente: Elaboración propia a partir de varias fuentes estadísticas del INE. Los datos del número de habitantes y de inmigrantes proceden del Padrón Continuo de la Población. Los datos de fecundidad y mortalidad proceden del Movimiento Natural de la Población.

Han mudado más cosas en la composición de la población que vive en España. Para advertir la hondura de esos cambios es conveniente acudir a la mirada larga porque en la transformación de las entrañas demográficas manda un ritmo lento y los plazos que se requieren para su consolidación son, como mínimo, generacionales. La demografía humana está emparentada con la geología del subsuelo y demanda paciencia analítica. La tabla 1.5

recoge un cuadro sintético que expresa mediante algunos indicadores básicos los cambios ocurridos en cuatro décadas.

Dicho con brevedad, somos 11 millones más que en 1980 y crecemos a un ritmo más enérgico; las madres tienen un hijo menos señaladamente porque la primera maternidad se retrasa; vivimos siete años más (siempre como promedio) y los bebés que mueren por cada mil nacidos vivos son cinco veces menos. Desde el punto de vista social podemos estar satisfechos con esta evolución, puesto que la vida se alarga y la mortalidad infantil se acorta. Aunque también hay sombras. Una es la distancia entre los hijos que las madres desean y los que pueden tener, otro es la edad a la que los tienen. Ese déficit de fecundidad lo es también de felicidad en las parejas. Aunque la respuesta que se da a la pregunta sobre el número de hijos que se quieren tener mengua cuando ya se ha sido madre de uno.

1.3.1. Tres pilares en transformación: trabajo, educación y familia ante los nuevos patrones de convivencia

Las tendencias básicas que son objeto de nuestra atención en el discurrir de la vida social son la inserción laboral, la educativa y la integración en la vida familiar. Sin duda se trata de tres pilares estructurales con los que cubrir lo que necesitamos para llevar una vida digna y feliz, a saber: trabajo para proveernos de alimento y techo, conocimientos para sortear las dificultades diarias y disfrutar con medida y salud de la naturaleza y, por fin, la necesidad de rodearnos del amor y el afecto de los seres vivos. Si a todo eso añadimos la acción, la lucha diaria por mejorar, el esfuerzo

por superarnos ante los reveses, entonces estamos más cerca de llevar una vida digna y feliz.

En un cuadro general de bonanza económica, y que transcurre entre 1995 y la Gran Recesión económica que se muestra con toda crudeza en 2009, las mujeres consiguen, contra viento y marea, más autonomía en sus vidas. Se apoyan en el crecimiento del empleo y se incorporan al mercado de trabajo.

Siguiendo muy de cerca el texto de Pau Miret(58), hemos de llamar la atención acerca del resultado de la inclusión laboral y de las tensiones que subyacen a este proceso. Las curvas de la inserción en el mercado de trabajo se pueden apreciar en el siguiente cuadro, donde se reflejan, de manera comparada, las grandes rúbricas. La secuencia recorre el periodo 2008-2013 y da cuenta de la situación previa a la crisis de 2009, así como el subsiguiente ciclo de hundimiento hasta tocar fondo en 2013 y, por último, del periodo de lenta recuperación desde 2014 en adelante.

TABLA 1.6. Indicadores del mercado de trabajo en 2007-2024 (millones)

	2007	2013	2019	2024
Población activa	22-23	22-23	23	24,5
Población ocupada	20,5	16,8	20	22
Población cotizante	19,2	15,8	18	21
Población desempleada	1,8	6	3	3

Fuente: Miret, 2025.

Entre la fecha inicial de nuestra observación (época de expansión económica) y el año 2013 cuando toca fondo la Gran Recesión, se aprecia el desplome de la población ocupada y de la que cotiza en la Seguridad Social. El resultado de esa debacle

(58) MIRET, P. (2025). *Ser mujer, ser inmigrante en el mercado de trabajo en España, 1995-2024*. Documento de trabajo 1.2. www.foessa.es/ix-informe/capitulo1

económica es que se triplica el desempleo de 1,8 a 6 millones de parados. El contraste entre las dos pinturas del mercado de trabajo es contundente. Recuérdense que entre el año 2000 y el 2008 los fluj s migratorios tuvieron una dimensión formidable y alcanzaron cimas cuantitativamente brillantes que a la luz del crac de la construcción aparecen como amenazantes cumbres borrascosas.

Con posterioridad se despliega una fase de recuperación que se prolonga desde 2014 hasta el drama pandémico del coronavirus. Una vez superada la aguda tragedia mundial de la COVID-19, se abre otro ciclo en el que los indicadores básicos del mercado laboral incorporan los copiosos fluj s de inmigración que acuden al calor de la reactivación económica y que desembocan en el mercado de trabajo. El ímpetu de esos fluj s obedece tanto al desatascos del bloqueo en la movilidad que provocó la pandemia como al tirón de la actividad productiva. En otras palabras, crece la oferta laboral, el empleo y las cotizaciones, mientras que el paro se resiste a ceder.

La interpretación de esta resistencia del nivel de desempleo se debe en una parte a la abundancia de personas foráneas que se vuelcan sobre el mercado de trabajo, si bien, otra porción se explica por el renovado ánimo de la población nacional que se activa ante la mejora de las perspectivas y se levantan cada mañana en busca de una ocupación. Así ocurre que entre el 4.º trimestre de 2019 y el 4.º trimestre de 2024, la población activa se incrementó en 1.294.500 personas, de las cuáles 854.000 fueron extranjeras (aproximadamente el 66%). En el mismo periodo, el desempleo descendió en un total de 596.500 personas, mientras que la población extranjera desempleada aumentaba en 5.300 personas.

Sin duda se ha producido un acopio de capital educativo en la población activa durante los treinta últimos años. La tabla 1.7 lo muestra de manera clara. Decae la población con menos estudios y

se acrece aquella que está más formada. La cuestión es si ese incremento formativo se traslada a una ocupación de calidad de modo que el tesoro de conocimientos se vea reconocido y recompensado por el mercado de trabajo. Dicho con claridad, nos preguntamos si el mejor nivel educativo se corresponde (y en qué medida) con una tasa mayor de ocupación estable y con un menor desempleo. Hasta aquí lo que podríamos llamar clase social «educativa» (Goldthorpe, 2010(59)), pero ahora nos queda observar si esa clase «formada» se resquebraja según sea la posición en el hogar. En otras palabras, si en el caso de la población femenina el modelo de familia interfiere ese vínculo entre la ocupación y la titulación reglada.

TABLA 1.7. Cambios acaecidos en el nivel de instrucción de la población activa (%)

Año	1995	2021
Graduado escolar o menos	70	42
Educación universitaria	14	31
Formación Profesional II	6	15

Fuente: Miret, 2025.

La mayor parte de la biografía de la población activa (46% del tiempo de vida) la pasamos en la posición de padre o madre en una formación biparental, el 25% en situación filial (como hijo o hija), un 16% conviviendo solo con la pareja, el 8% de nuestra vida transcurre sin formar parte de un núcleo familiar y por fin, el 5% restante en un núcleo monoparental en el papel de padre o madre(60). En resumen, el núcleo familiar tradicional (progenitores con descendencia) es la posición más frecuente en la sociedad española. El tiempo que se pasa como padre o madre sumado al que se vive como hijo o hija abarca la situación

(59) GOLDTHORPE, J.H. (2010). *De la sociología. Números, narrativas e integración de la investigación y la teoría*. Madrid: CIS, pp. 281-304.

(60) *Ibid.*

de tres de cada cuatro personas a lo largo de su vida. Durante el primer cuarto del siglo XXI han crecido tres figuras de convivencia: el tiempo de vida que se pasa en posición filial (del 20 al 27%), el de vivir en un hogar fuera del núcleo familiar (del 5 al 13%) y el de convivir en pareja sin hijos/as (del 12 al 16%). En el otro platillo de la balanza se registra una drástica caída de la vida en pareja con hijas o hijos (del 56 al 39%), mientras que no aumenta el peso de los vulnerables hogares monoparentales (5%).

Estas mutaciones captan tanto la caída de la fecundidad como el retraso en la emancipación de los jóvenes por razones laborales y de acceso a una vivienda.⁽⁶¹⁾ Podríamos llamarlo el *déficit de independencia*, es decir, la distancia entre el querer y el poder ejercer ese derecho a la emancipación. Si el tiempo son vínculos, entonces las tendencias sociales apuntan hacia el debilitamiento de los vínculos hogareños, o, por decirlo de otro modo, cada vez son más los individuos que tejen sus lazos humanos al margen de las formas familiares canónicas.

1.3.2. Demografía en crisis: la dinámica económica como configuradora de la estructura poblacional⁽⁶²⁾

Cuando se observa la falta de sincronía en la transición demográfica según las regiones mundiales y su relación con el despliegue concreto del capitalismo, se refuerza la tesis de Karl Marx al argumentar que el modelo económico configura, según

sus conveniencias, el devenir de la población. En unas áreas geográficas y culturales, el saldo natural (nacimientos menos defunciones) exhibe sus carencias, mientras que, en otras, se muestra pleotórico. En las primeras brilla el saldo migratorio (inmigrantes menos emigrantes) captando población, pero, en las segundas, es la desesperanza de llevar una vida digna la que expulsa y detrae habitantes. En fin, lo que el clásico nacido en Tréveris no supo atisbar fue que tal y como está distribuida la población en el planeta Tierra se refuerza el agotamiento de los recursos naturales que, por definición son limitados. El tamaño de la población mundial se ha propasado y la evolución de la satisfacción de las necesidades básicas y del aumento de la población andan desincronizados⁽⁶³⁾.

En puridad, este sistema económico que desde hace más de tres siglos domina vidas y aspiraciones conforma la evolución de la población, así como sus deseos y realizaciones. Conviene saber, por tanto, que el capitalismo despliega su poder de coerción demográfica abrigado por un innegable liderazgo cultural. Y no solo en el ámbito de la depresión o del exceso de la fecundidad, sino que también se verifica en la esfera de las aspiraciones como evidencia la encuesta mundial de valores. Sin olvidar la impronta del modelo de producir en la democracia que se refleja en el debilitamiento de los derechos políticos y de la ambición de incluir a la población inmigrante en las instituciones del Estado, en el cuerpo de funcionarios y en la estructura parlamentaria.

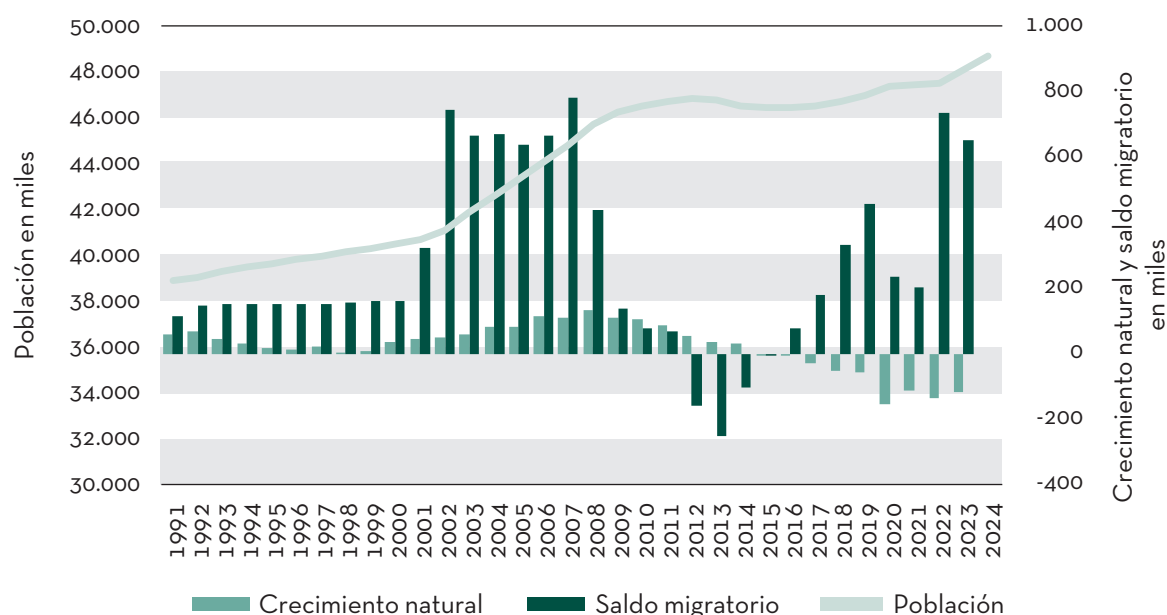
Ahora, al cabo del primer cuarto del siglo XXI, nos encontramos con un modo de producción capitalista que obstaculiza la fecundidad en las poblaciones de los países centrales, compaginándolo con la selección y el trasvase de los inmigrantes desde los países periféricos. Mediante esa doble

⁽⁶¹⁾ El Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España (CJE) registra la edad media de emancipación en España más alta de los últimos 20 años: 30, 3 años (agosto 2023).

⁽⁶²⁾ Parafraseando el título del poderoso libro de BARNEJEE, A. y DUFLO, E. (2020). *Buena economía para tiempos difíciles*. Madrid: Taurus.

⁽⁶³⁾ LEGUINA, J. (1975). «La ley de población en Marx y la reproducción de la fuerza de trabajo». *Zona Abierta*, 4, pp. 85-122.

GRÁFICO 1.1. Componentes del crecimiento de la población en España (1991-2023)



Fuente: Estadística de Defunciones, de la Estadística de Nacimientos, del Padrón Continuo y de los Censos Anuales del INE en Domingo y Blanes, 2025.

vía se despliega un sistema de reproducción dual, vegetativo y migratorio, que afianza un régimen jerárquico de poblamiento que está en consonancia con el orden social de dominación y explotación⁽⁶⁴⁾.

En resumen, es la dinámica económica la que conforma el sistema reproductivo del conjunto de la población en España a través del acople de la dinámica migratoria al ciclo productivo y mediante la continuada depresión de la fecundidad. Dos pruebas empíricas avalan este razonamiento. La primera es el fracaso de las proyecciones basadas en la autonomía del discurrir demográfico respecto del momento por el que atraviesa la actividad produc-

tiva. La segunda es la supeditación del crecimiento y del decrecimiento de la población en España al ciclo económico. Queda claro que una demostración tiene carácter metodológico, y la otra es de naturaleza política. Pues bien, en 2001, el Instituto Nacional de Estadística (INE) estimó que el monto de la población española en 2021 ascendería a los 43,4 millones de habitantes errando en más de 4 millones respecto de la cifra real, es decir, la minusvaloró en un 10% (Domingo y Blanes, 2025⁽⁶⁵⁾).

En el gráfico 1.1 se aprecia con claridad que entre 1991 y 2000 la población crece desde los 38,8 a los 40,5 millones, y lo hace apoyándose principalmente en un saldo migratorio anual y positivo que ronda las 150 mil personas. Es el periodo de la consolidación del euro, de la copiosa ayuda europea, de la llegada masiva de inmigrantes y de la

⁽⁶⁴⁾ SEN, A. y KLIKSBERG, B. (2007). *Primero la gente*. Barcelona: Ediciones Deusto. Estos autores se refieren así al trabajo en condiciones de explotación.
DE SOUSA SANTOS, B. (2005). *Desigualdad, exclusión y globalización*. Madrid: Editorial Trotta. Véase de este autor la diferencia entre desigualdad basada en la explotación y exclusión como fenómeno social y cultural.

⁽⁶⁵⁾ DOMINGO, A. y BLANES, A. (2025). *La metamorfosis demográfica en España: 1991-2024*. Documento de trabajo 1.1. www.foessa.es/ix-informe/capitulo1

fiebre e inmobiliaria(66). En otras palabras, primero crece de modo continuo y tranquilo, mientras que en el periodo 2000-2008, el ritmo al que aumenta está en sintonía con el boom «constructivo-destructivo»(67), y la población se dispara desde los 40,5 hasta los 46,5 millones de habitantes debido a unos saldos migratorios de dimensión formidable que llegan a alcanzar los 777 mil efectivos netos en 2007, es decir, una vez descontado el flujo de emigrantes que salen del país en ese año.

Después, durante el crack del año 2008 hasta el 2013 se experimenta un sensible temblor demográfico(68). Se trata de la primera Gran Depresión del siglo XXI, que arrastra consigo tanto el saldo migratorio como el saldo vegetativo. El resultado es que se derrumban los flujos de inmigración mientras crecen los de emigración, a la par que también disminuye la natalidad pero se mantiene al alza la mortalidad como efecto del envejecimiento. El saldo migratorio cae en picado y entra en valores negativos desde 2012 a 2016, lo cual unido a la mengua de los nacimientos conduce a que la población total decrezca ligeramente, durante un lustro, desde los 46,8 millones de 2012 a los 46,4 de 2016(69).

1.3.3. Salud y desigualdad: la dimensión política de vivir más y mejor

En las tres últimas décadas se ha profundizado la longevidad. Los niveles de mortalidad, en ambos sexos, son bajos hasta los 65 años, de modo que

las ganancias en años de vida se acumulan después de la jubilación y aun más allá de los 80 años. Vivimos más años después de los 85. Si en 1991 el 45% de las mujeres llegaría hasta los 85 años y aún viviría casi seis años más, en 2021 serían un 65% las mujeres que superarían los 85 años y todavía les quedarían por vivir 7,5 años(70).

En la última década del siglo XX, la diferencia en las expectativas de vida según sexo llegó a ser de siete años a favor de las mujeres, pero en la actualidad se ha reducido a cuatro años(71). Ese proceso de convergencia guarda relación con los cambios en el patrón de morbilidad por la aproximación en los patrones de vida entre hombres y mujeres. Las modificaciones se resumen en la reducción de muertes por causa del aparato circulatorio, del digestivo y del respiratorio frente a un aumento de los trastornos mentales y del sistema nervioso. La alimentación y el ejercicio físico son pautas saludables que están detrás de este cambio de peso en las causas de muerte para el conjunto de la población, pero también según género.

La clase social inconsciente (reflejada en la instrucción formal, las condiciones de empleo y los ingresos monetarios) alarga o acorta la esperanza de vida. Las expectativas de vida se acercan cuanto mayores son los estudios reconocidos y se alejan cuanto menores es la formación reglada. Y eso sucede tanto cuando se trata de hombres como de mujeres. Con datos del INE, a la edad de 25 años los titulados universitarios tenían 2,6 años más de expectativa de vida que los hombres con instrucción primaria. Y esa inequidad en cuanto a la esperanza de vida aumenta con la edad. La desigualdad social en su triple vertiente (oportunidades, derechos y recursos) mata(72).

(66) LLOPIS, E. y MALUQUER, J. (eds.) (2013). «España en crisis. Las grandes depresiones económicas 1348-2012». Barcelona: Pasado y Presente, pp. 221-245.

(67) La fiebre de la construcción generó empleo y destruyó patrimonio natural.

(68) LORENTE, M.A. y CAPELLA, J.R. (2009). *El crack del año ocho. La crisis. El futuro*. Madrid: Editorial Trotta.

(69) DOMINGO, A. y BLANES, A. (2025).

(70) *Ibid.*

(71) El patrón de mortalidad y de morbilidad no solo cambia con el tiempo y según el sexo, también afecta a la raza y la clase como bien documentan Case y Deaton en *Muertes por desesperación y el futuro del capitalismo*, de Ediciones Deusto, 2020.

(72) THEBORN, G. (2015). *La desigualdad mata*. Madrid: Alianza.

Y también la clase social imprime su sello en los años vividos con buena salud, es decir, la calidad de los años vividos antes de morir. Las clases pudientes viven más años y en mejores condiciones de salud que las vulnerables(73). La sorpresa salta cuando se comprueba que si bien las mujeres viven más años que los hombres, lo hacen en peores condiciones de salud. Así, en 2021, los años que esperan vivir con buena salud los hombres, una vez que han cumplido 65 años, superan a los de las mujeres. Y ese hallazgo, en diversos estudios, aparece vinculado al gasto en asistencia a los mayores y a la pobreza económica(74). En otras palabras, la clase social y el gasto público interfiere en el patrón de género.

La asociación entre riqueza material y años de vida saludable presenta condicionantes. El vínculo entre el equipaje educativo, las condiciones laborales y la estratificación social se resquebraja. Un ejemplo es el de las nuevas generaciones de mujeres con más recursos educativos que los hombres y, sin embargo, con peores posiciones en el mercado de trabajo debido a la discriminación de género. Siendo así, la inferior expectativa de vida en buena salud de las mujeres obedece a la cultura patriarcal que repercute en la desigualdad social. En otras palabras, la buena salud tiene una dimensión política y cultural que se evidencia en la hegemonía del individualismo competitivo en detrimento de la cultura colaborativa. El vínculo de la pobreza con la salud remite al estatus social y no solo a la cantidad de bienes(75).

(73) BLANES, A. y TRIAS-LLIMÓS, S. (2021). Vivir menos y con peor salud: el peaje de la población menos instruida en España. *Perspectives Demográfiques*, 24:1-4. Centre d'Estudis Demogràfics.

(74) VAN OYEN, H., et al. (2010). «Gender gaps in life expectancy and expected years with activity limitations at age 50 in the European Union». *European Journal of Ageing*, 7(4), 229-237.

(75) SHALINS, M. (1987). *Economía de la edad de piedra*. Madrid: Akal.

1.3.4. Fecundidad frustrada: barreras estructurales a la maternidad

El concepto de población no equivale al de muchedumbre. La demografía es la ciencia que estudia a las personas íntimamente entrelazadas, vinculadas por lazos no únicamente de sangre, sino también de ayuda mutua. Así que estamos de acuerdo con Livi-Bacci(76) cuando sostiene que para que un grupo humano pueda ser definido como una población debe atender, primordialmente, a su reproducción. No solo, cabe añadir, a su procreación biológica, sino a la común construcción de las normas de convivencia y a las formas de la organización social. Por eso, las personas que llenan un estadio de fútbol u otros acontecimientos multitudinarios, pero ocasionales, no constituyen una población. En esos entornos no se actúa para la reproducir o modelar un orden social, sino en todo caso para sentir una pasajera emoción identitaria. No es población, es masa.

La fecundidad frustrada es el hecho dominante en la esfera de la reproducción. Las preferencias de las mujeres en lo que concierne al número de hijos no ha variado durante los últimos 30 años, lo que sí que lo ha hecho son sus posibilidades reales de cumplir su deseo. Se quieren dos, pero a lo sumo se tiene uno. Es el conocido como déficit de natalidad(77). El debate público recorre tanto la esfera económica (déficit de trabajadores y costes del envejecimiento) como la social (cuidados y vida relacional), pero en su sustancia se trata de las leyes de población del capital.

(76) LIVI BACCI, M. (1993). *Introducción a la demografía*. Madrid: Editorial Ariel, p. 9.

(77) CASTRO, T. y MARTÍN, T. (2013). «Fecundidad bajo mínimos en España: pocos hijos, a edades tardías y por debajo de las aspiraciones reproductivas». En ESPING-ANDERSEN, G. (coord.). *El déficit de la natalidad en Europa. La singularidad del caso español*. Barcelona: Obra Social "la Caixa", pp. 48-88.

La fecundidad (el número medio de hijos por mujer) lleva medio siglo desplomándose, pero la caída no es únicamente libre, sino también impuesta. La explicación de esa reducción no reside solamente en los valores culturales o en las capacidades para procrear, sino que también se levantan barreras materiales y oportunidades vitales que se estrechan frente a sus planes. Lo notorio es que esos obstáculos no solo no se abaten en los treinta últimos años, sino que van en aumento para las generaciones más jóvenes. Los valores cambian y la infecundidad se agranda, tanto en su faceta involuntaria como en la voluntaria. Señal de lo primero es la diversificación de los modos de formar y de vivir en familia. Los tipos de familia se han multiplicado, al tiempo que su tamaño se ha reducido. La prueba del aumento de las dificultades es que un 15% de las mujeres que quiere tener descendencia no lo consigue (Domingo y Blanes, 2025).

La explicación para la pluralidad de familias tiene base cultural, sin embargo, la razón de su menor tamaño es fundamentalmente material. El modo de emparejarse y de constituir y romper un núcleo familiar se apoya en la prioridad de la realización personal frente a la presión social. Es un signo de singularización individual. Por otro lado, los costes de la vida urbana abocan al encogimiento del núcleo familiar. Las personas se capacitan alargando el periodo de su educación formal, mientras retrasan su inserción laboral y la independencia de la familia de origen. La constitución de la familia propia ha de esperar.

Las razones de la caída de la fecundidad son varias, pero la más robusta es el retraso de la maternidad. En 1960, siete de cada diez mujeres eran madres antes de cumplir los treinta años, mientras que únicamente el 31% de las mujeres nacidas en los noventa lo han sido a esa edad. La edad media al estreno de la maternidad en España (31,5 años) es la más tardía de Europa pero, sin embargo en

las encuestas de fecundidad esas mismas futuras madres declaran que la edad ideal para tener el primer hijo son los 28 años. Aún más, ese retraso forzado a la hora de tener hijos redundará, como se ha apuntado, en un aumento de la infecundidad involuntaria⁽⁷⁸⁾. Tanto se retrasa el primer hijo que al final no llega.

Aunque se tienen menos hijos porque así se desea, en la caída de la fecundidad pesan las circunstancias en las que se desenvuelve el ciclo de vida reproductivo que no permite que los proyectos natalicios se realicen en tiempo y forma. Por lo que hace a su evolución, primero se rebajan los nacimientos de orden superior de modo tal que el primer y segundo hijo van adquiriendo más peso en la descendencia final. Eso se puede comprobar con las generaciones que ya han cerrado su vida reproductiva. Así, las generaciones nacidas en la postguerra 1941-1945 alcanzaron los 2,48 descendientes, mientras que la cohorte pretransición democrática, la de 1971-1975, se quedó en 1,48 hijos como promedio al cierre de su vida reproductiva, es decir, esa fue su descendencia final.

Dicho con brevedad, los deseos e ideales ceden ante las constricciones que atenazan el periodo de generar vida. Más años estudiando, más dificultades para la inserción laboral, retraso en la salida del hogar de origen, aplazamiento de la maternidad, debilidad de las políticas públicas de apoyo y ausencia de corresponsabilidad masculina en los hogares abocan a un aumento de la infecundidad tanto de la querida como de la involuntaria. No es solamente que un colectivo de mujeres españolas que no quieren ser madres se amplíe, es que aquellas que sí quieren ser madres no siempre lo pueden ser ni a la edad que les gustaría ni en las condiciones de vivienda y empleo que demanda una maternidad responsable.

⁽⁷⁸⁾ DOMINGO, A. y BLANES, A. (2025), *op. cit.*

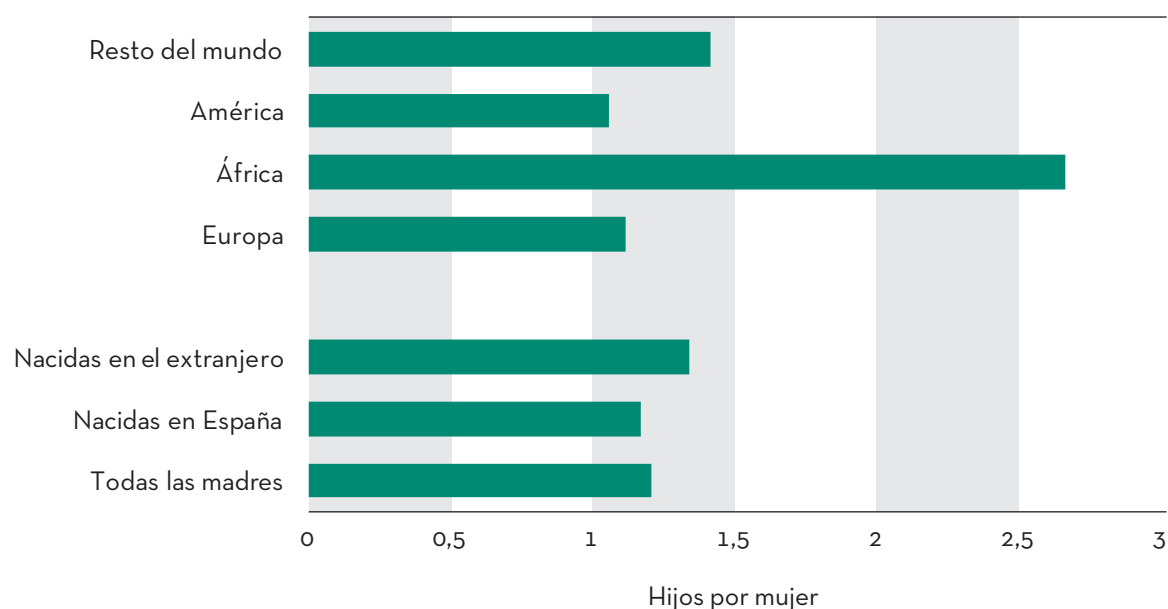
¿Y las extranjeras? ¿Cuál es su contribución a la natalidad? Pues significativa, pero de entidad menor para el conjunto de la natalidad de España. Las madres foráneas no retrasan tanto la maternidad y tienen su primer hijo alrededor de los 28 años, pero conviene dejar claro desde un principio que en la base de su proyecto migratorio no figura la procreación. Las mujeres emigran para trabajar y mejorar sus vidas, para mantener la unidad familiar y para recomponer su hogar. También para restañar las heridas infligidas por sus parejas y por el abandono de la convivencia. Las migraciones son para el trabajo, no para aumentar la fecundidad. Otra cosa es que nazcan hijos en el país al que se inmigra, pero eso es un resultado final, no, de un modo general, la motivación inicial. Por eso el Índice Sintético de Fecundidad (ISF) reviste un tono moderado.

Tanto es así que el número medio de hijos (1,4) se queda muy por debajo del reemplazo generacional, y aunque haya diferencias según la región de

procedencia apenas son capaces de sumar unas décimas al total de la fecundidad. No son tantas las madres inmigrantes como para tener un peso determinante en la natalidad, y además se integran en el mismo contexto de dificultades en las condiciones de vida, de modo que su fecundidad total se va acercando a la de las españolas. Una vez más las predisposiciones culturales ceden ante los obstáculos reales. Hay frenos de naturaleza material como la mencionada falta de viviendas asequibles, otro de esos inconvenientes es conseguir la autorización de residencia, mientras que existen impedimentos más intangibles como la discriminación laboral y la socialización aprendida en el interior de la cultura patriarcal. Cualquiera que sea la naturaleza de las dificultades, lo cierto es que repercuten en el retraso de la maternidad y en la reducción de la fecundidad.

Claro está que la repercusión en el tono de la natalidad no es la única ni la principal contribución de la inmigración internacional a la estructura de

GRÁFICO 1.2. Índice Sintético de Fecundidad por lugar de nacimiento (2018-2021)



Fuente: INE, Movimiento Natural de la Población en Domingo y Blanes, 2025.

la población. Su aporte más sensible en el terreno demográfico se expresa en los tramos de la población en edad activa y, sobre todo, en el crecimiento total de la población. Además, de su contribución contable, es verdad que la inmigración nos asoma a la situación del mundo y nos induce a mirar en derredor. Nos impulsa y obliga a ser menos provincianos, más europeos y más internacionales. En verdad, hablar de inmigración es hacerlo de nuestra posición en el mundo y de los factores que, en diferentes épocas, empujan a cambiar de país y mudarse a otro.

Centrémonos, sin embargo, en la gran muda multicolor que resulta del cambio en la composición étnica de la población que vive en España. Somos un país de inmigración dado que el saldo migratorio (inmigrantes menos emigrantes) tiene un signo claramente positivo desde hace más de tres décadas. Uno de los procesos globales, quizás por el que más se nos reconoce en el panorama internacional y también el que más ha trastocado nuestra memoria social durante el siglo XX, se ha invertido. La transición desde una sociedad de emigración a una de inmigración se ha dado con rapidez e intensidad imprevista. La población foránea se ha instalado en nuestra fibra como sociedad nacional, europea y mundial, desde los inicios del siglo XXI.

1.3.5. Recapitulando: de la demografía doliente a la que despunta y no se resigna

Los habitantes de la España plural han ido organizando a lo largo de tres décadas una estrategia de reproducción social con contenido demográfico: longevidad, pocos hijos, doble salario y estilo de vida consumista. La emigración de licenciados

nativos y el desistimiento⁽⁷⁹⁾ respecto de los empleos más y menos precarios son dos caras de la misma moneda de un modelo económico basado en el ocio y enfocado hacia los servicios de atención personal que claramente están mal remunerados. No se utilizan aquí los términos convencionales y hegemónicos de baja productividad y escaso valor añadido, porque la productividad y el valor que se añade en los cuidados de las personas se evalúa con otros parámetros, por ejemplo, en años de vida ganados con buena salud.

Cabe pensar que el recurso a la inmigración, en buena parte como fuerza de trabajo abundante para trabajos vulnerables, es una respuesta a la anulación del excedente de mano de obra que obedece al déficit de natalidad. En esta tesitura, en los últimos veinte años se acude a los flujos de inmigración internacional para abastecerse de fuerza de trabajo más barata tanto en las urgencias temporales como en las iniciativas de producción que exigen más cualificación y se planean para el medio plazo.

En este modelo demográfico de adaptación, las pautas de morbilidad están cambiando y con el incremento de la longevidad nos enfrentamos, cada día más, al reto de cómo proveer de cuidados a las personas que los precisen, sin que estos dependan ni exclusiva ni principalmente del mercado, por la exclusión que la mercantilización de un derecho genera a la parte más vulnerable de la sociedad. Por otro lado, la fecundidad se ahoga en medio de la precariedad residencial y de la dualidad laboral.

En el plano de la natalidad aumenta la infecundidad involuntaria; y la fecundidad mínima se lleva hasta el límite biológico falseando la lectura de los obstáculos que levanta este modelo de

⁽⁷⁹⁾ MEDINA, L. (2024). «El empleo efectivo no remonta desde 2019: los ocupados que faltan al trabajo suben un 40%». *El Liberal*, 18 de febrero de 2024.

sociedad a la realización de la maternidad. Tanto la infecundidad involuntaria como la fecundidad mínima responden fundamentalmente a dificultades materiales y a condicionantes culturales tanto o más que a la aspiración a incorporarse a una pauta de consumo asentada en la cantidad de bienes.

En verdad, en el campo de la fecundidad se impone el dictado de la estructura productiva, y la segmentación del mercado de trabajo, a las aspiraciones en relación con la descendencia. Se impone una colonización cultural del estilo de vida individualista, consumista y depredador de la vida y del equilibrio ecológico. La distinción entre los hijos deseados y tenidos puede cumplir la función de un bálsamo ideológico que se elabora con el fin de generar y alimentar el conformismo en los jóvenes. Pero en realidad, los deseos son, por así enunciarlo, una realidad de segundo orden. Se desean dos hijos cuando no se tiene la experiencia de los obstáculos que han de sortearse para su crianza.

En el espacio de la mortalidad también prevalece la herencia social sobre las decisiones individuales. La clase social, el género y la cultura étnica se expresan en los hábitos de vida y salud. La morbilidad y la mortalidad diferencial, por clase, etnia y género durante el ataque de la COVID-19 ha sido un revelador significativo dentro de esa desigualdad de oportunidades y de resultados frente a la muerte⁽⁸⁰⁾.

Por fin, la reproducción demográfica y generacional basada en la inmigración redobla y refuerza un orden social basado en la jerarquía étnica, laboral y cultural. Un orden injusto, acientífico y excluyente que hace negocio de la integración

segmentada de los foráneos en los principales pilares de la vida digna: el trabajo, la vivienda, la educación, la salud y la comunidad.

Llegamos al final para volver al principio del capítulo. Hemos establecido, al inicio, una comparación con la España de los noventa para impresionar los cambios sociales. Respecto de hace tres décadas hoy sobresale el teléfono móvil como tótem omnipresente del cambio tecnológico. Una herramienta que engloba prácticamente a toda la población y que modifica actitudes y conductas en casi cualquier orden de la vida (íntima y cotidiana, económica, cultural, política y laboral). Por otro lado, el cambio social lo hemos personificado, por así decirlo, en la estructura social mediante el protagonismo de la mujer y la instalación masiva de inmigrantes. Ambos son tendencias estructurales que alteran jerarquías sociales y valores culturales (feminismo y xenofobia) y, además, tensionan la movilidad social y el reparto de los bienes colectivos afectando a las políticas públicas y al Estado de Bienestar, pero también a la democracia.

En los sesenta y setenta, el corsé del franquismo se mostró incapaz de saciar las aspiraciones sociales. De forma mancomunada se desataron sendos procesos de industrialización, urbanización y emigración a Europa que descosieron al régimen político autoritario. El impulso económico y la movilidad social lideraron la modernización de la sociedad española. La cultura del nacionalcatolicismo contenía los brotes de protesta de los trabajadores provocados por la cruda desigualdad social, es decir, por la carencia de los bienes materiales más básicos. Hasta la transición a la democracia, la cara binaria de la sociedad española (urbana/rural, ricos y pobres) era la dominante.

Durante los ochenta y noventa, la globalización y la europeización entronizaron los valores del consumo compulsivo y la libertad individualista. Las expectativas que abrió la democracia se

(80) OCDE (2020). *¿Cuál es el impacto de la pandemia de COVID-19 en los inmigrantes y sus hijos?*, 19 de octubre de 2020. Véase también IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (2021). «No hay Covid entre los inmigrantes». *Mientras tanto*, 204; y Zugasti, N. (2021). *Impacto de la crisis en la población extranjera*. Colección de estudios n.º 50, Fundación FOESSA; Cáritas Española.

acompañaron con las aspiraciones de tres cuartas partes de la sociedad y con el lugar periférico de la economía española en el capitalismo internacional.

En las dos décadas y media que han transcurrido del siglo XXI, se experimenta el desfonde de la globalización en una crisis endógena (2008-2013) y otra (la COVID-19) más exógena, si bien no desvinculada del capitalismo entendido como una cultura de vida y no solo de producción. En 2025, al doblar el primer cuarto del siglo XXI, se evidencia el resquebrajamiento de la envoltura democrática que incomoda el despliegue sin trabas del tecnocapitalismo. La vaciedad

de la política (tal y como es definida por los partidos y los medios) solo se pregunta *cómo hacer para ganar*, pero no *para qué* ni *hacia dónde* nos dirigimos.

Predomina el desencuentro entre la demografía doliente y la política profesional. En ese desencuentro hay dos realidades sociales masivas que, respecto a finales del siglo XX, despuntan con energía. Una que busca su voz y su lugar en la democracia, la otra que se reconoce plenamente y se moviliza. Ambas realidades alcanzan un peso humano mayoritario. Nos referimos a la población inmigrante y a la situación de la mujer en la sociedad española. Avancemos en su análisis.

1.4. Tendencias migratorias en la España del primer cuarto del siglo XXI

Los estudios realizados por los Observatorios de Inmigración de distintas comunidades autónomas y del Ministerio de Trabajo (OPI), así como los sondeos levantados por distintos institutos de opinión, establecen tipologías que reflejan la sobredimensión (percibida o imaginada) del tamaño de la población inmigrante y el rechazo de la población española con menos estudios y más vulnerable⁽⁸¹⁾. En particular, el barómetro sobre la inmigración de octubre de 2024, con repercusión en el debate parlamentario celebrado el 9 de ese mismo mes en el Congreso de los Diputados, evidencia las actitudes restrictivas de la ciudadanía tanto en su análisis por generaciones como por niveles educativos y por intención de voto. Según ese barómetro, el 54% de los españoles sobrevalora la proporción de población ex-

tranjera y cree que hay demasiados, el 33% de los pensionistas y de las personas que no llegan a fin de mes consideran que sobrecargan los servicios públicos, el 66% de los entrevistados declara que reciben demasiadas ayudas públicas y el 56% que saturan la atención sanitaria.

A ese prójimo foráneo, que les resulta ajeno en su conducta, le achacan su malestar, en particular cuando se trata de acceder a las ayudas sociales y respecto del uso de los recursos públicos que proporcionan seguridad y bienestar colectivo. Según los nativos son ellos (las y los inmigrantes) los culpables, por ejemplo, de las demoras en la atención sanitaria. Y cuando los autóctonos se reúnen con su grupo de identificación generacional (y social), se quejan del uso que hacen esos «venideros» de los espacios de ocio y del mobiliario urbano. En el trato cercano, como vecinos, desconfían de ese desconocido y rezuman superioridad cultural tal vez como medio para rechazar la proximidad social y la evidencia de su penetración en la estructura social y familiar.

⁽⁸¹⁾ GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, C., MARISCAL-DE-GANTE, A. y RINKEN, S. (2024). «Las actitudes hacia la inmigración y los inmigrantes en España. Una tipología». *Papers*, 109(3), 1-26.

Tres cuartas partes de los españoles dicen tener relaciones cotidianas con los foráneos en su espacio social (vecindario, trabajo, servicios), la mitad los tiene en su círculo de amistades y hasta un cuarto de los entrevistados admite que están en los entornos más próximos (familia amplia y/o más cercana), es decir, entre sus primos y tíos o entre su núcleo primario (hermano, padre o madre, abuelos e hijos). En definitiva, que las personas inmigrantes no solo son hilos con los que se teje la tela de la sociedad, sino que ya forman parte de las entrañas de la estructura social⁽⁸²⁾.

1.4.1. España en el sistema migratorio europeo: de país periférico a receptor principal

Es conveniente, puesto que vamos a pensar sobre inmigración internacional, compararnos con otros estados nacionales de la UE⁽⁸³⁾. De ese modo nos haremos una idea más cabal del lugar de España en la globalización migratoria y, por ende, de su posición en el capitalismo europeo e internacional. Hemos elegido, para esta comparación, a las dos grandes naciones europeas que acumulan más experiencia en políticas de inmigración y a otros dos países donde la emigración ha dejado una huella que aún perdura en la sociedad y en la mentalidad pública. Nos referimos, por un lado, a las potencias industrial y militar de la UE (Alemania y Francia), y por el otro, a los dos

mayores Estados fronterizos que miran al norte de África (Italia y España).

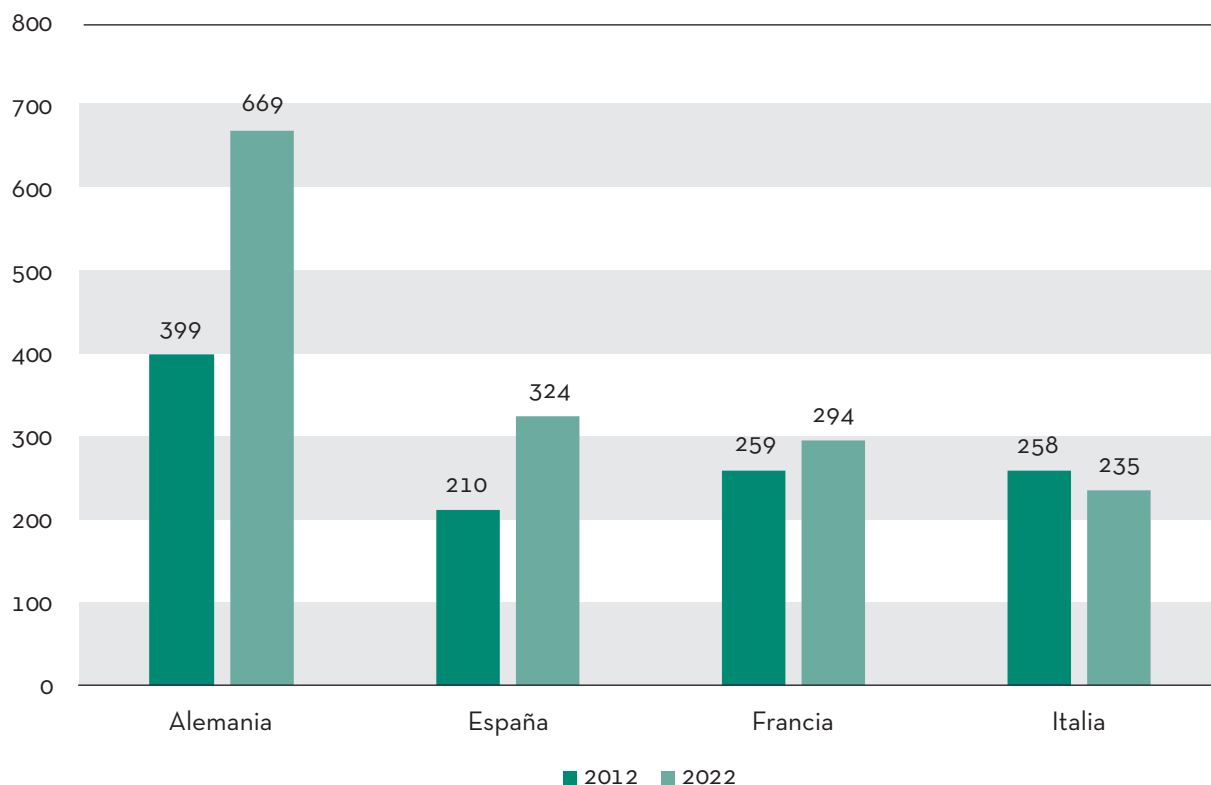
Limitaremos el análisis a los flujos con ánimo de permanencia, es decir, a los que, a efectos legales, conforman la sociedad en la que viven (OCDE, 2010⁽⁸⁴⁾). Es lógico pensar, aunque no nos ocupemos de ello, que también contribuyen a transformar las sociedades de las que se van. Nuestra descripción se enmarca entre dos fechas de indiscutible crudeza para la población inmigrante. Para la primera tomamos el punto agudo (2012) de la debacle financiera que se desató en 2008, mientras que la segunda fecha traduce y expresa el shock pandémico de la COVID-19 que nos confinó en 2020 y que se consolida estadísticamente en los registros con un par de años de retraso, es decir, en 2022.

La primera fotografía que proponemos refleja el caudal de los flujos en las dos fechas escogidas. La imagen compone una pendiente que sitúa a Alemania seguida por España como los países que reciben los flujos más abundantes, mientras que las entradas anuales de inmigrantes a Francia e Italia han experimentado, en el curso de la década (2012-2022), un aumento escaso e incluso una pequeña merma. El volumen de los flujos de inmigración exterior y el auge acelerado del stock de residentes foráneos no altera sustancialmente la posición subalterna de España en el capitalismo tecnológico de base industrial, pero nos homologa a los principales países europeos en la dependencia de mano de obra barata para la construcción y los servicios.

⁽⁸²⁾ Los datos de la penetración de los inmigrantes en la sociedad son del barómetro de octubre de 2024 que fue levantado por 40dB titulado *Percepción de la inmigración* y que ha sido ya citado en la nota 1.4.

⁽⁸³⁾ Por definición, la gestión de la migración internacional rompe las costuras del traje estatal-nacional. Y aun de un conjunto de Estados. De ahí las continuas tensiones en la UE.

⁽⁸⁴⁾ La OCDE define (y contabiliza) como flujos de inmigración permanente a los movimientos regulados de extranjeros que se instalan en un país desde el punto de vista del país de destino. Engloba las migraciones reguladas y los movimientos de personas que entran en el cuadro de la libre circulación. El indicador mide el número de entradas permanentes. OCDE (2010). *International Migration Outlook: SOPEMI 2010*. OCDE Publishing, pp. 32-33.

GRÁFICO 1.3. Entradas de inmigrantes permanentes en 2012 y 2022 (en miles)

Fuente: OCDE, 2024.

Como resultado de los flujos de llegada, y del saldo una vez descontadas las salidas, así como de otros factores de orden interno en cada uno de los países, tales como los conceptos que incluyen los sistemas de contabilidad, se calcula que en 2023, en Alemania, había 15,2 millones de inmigrantes (16,8% de la población total), en España 8,2 millones (17,3%), en Francia 8,9 millones (13,8%) y en Italia los habitantes que no han nacido en el país suman 6,4 millones y representan el 10,9% de la población. Son volúmenes y proporciones que no dejan lugar a dudas sobre su impacto en la sociedad.

Además, en los últimos años, si bien con ritmos diferentes, estas cantidades van en aumento. En efecto, la evolución numérica desde 2013 ha tenido un signo claramente positivo: +13% en Italia,

+18% en Francia, +33% en España y +51% en Alemania. En otras palabras, el censo (*stock*) de población foránea es ya un componente fundamental que forma parte de la estructura de esas sociedades y su tendencia al alza no da, por ahora, señales de desfallecer. En cualquier circunstancia que se pueda dar, al ímpetu de los flujos cabe añadir la dinámica endógena de reproducción de la población inmigrante y las pautas internas de integración.

El volumen anual de los flujos no deja de ser, en los cuatro casos, significativo y con una envergadura que los capacita para modificar el paisaje social de estos países. El resultado de la acumulación durante décadas de flujos con autorización para permanecer en el país durante un tiempo prolongado (es probable que con intención de arraigo definitivo) ha cuajado en sociedades compuestas

por mayorías autóctonas y también por nutridas minorías diversas. El modelo económico español requiere abundante mano de obra para su funcionamiento, y la veloz transición migratoria que ha experimentado este país constituye una prueba fehaciente de su plena inserción en el núcleo avanzado del sistema migratorio internacional.

1.4.2. Perfiles migratorios y percepción social: entre la controversia mediática y la realidad estadística

Desde el punto de vista de la transformación de las sociedades no solo cuenta la cantidad, sino que importan, tanto o más, la naturaleza y la composición social y cultural de esos flujos. En otras palabras, qué características (género, edad, estudios) y qué rasgos identitarios (creencias, costumbres) tienen los que vienen para (con intención de) instalarse.

La composición por edad y sexo de los flujos influye, desde luego, en los sentimientos de aceptación y de repulsa de la población autóctona. La sociedad receptora reacciona con más o menos inquietud según lleguen hombres solos o entren grupos familiares. También se comportan con más recelo y distancia si practican una u otra religión o se identifican de modo étnicamente visible. En conclusión, los perfiles étnicos y sociales agrandan o achican la percepción de la cantidad que aparece en las encuestas que se levantan con el fin de conocer la actitud de los ciudadanos.

De modo que si llegan jóvenes o mujeres producen actitudes de distancia o de mayor cercanía, pero el reparto étnico y religioso también activa sentimientos de empatía o de odio racial. Por ejemplo, los hombres solos que proceden de Marruecos o las mujeres solas del mismo origen

que llegan para trabajar en las cosechas de los campos almeriense y onubense suscitan conductas distintas, unas más amistosas, otras más recelosas que conducen a discriminaciones en el alquiler, en las condiciones de la vivienda y en las relaciones vecinales. Incluso los menores solos no se acogen de buen grado⁽⁸⁵⁾.

Las vías de entrada que los estados ofrecen a los inmigrantes pretenden adecuarse a la *naturaleza* de los flujos. Unos son humanitarios, otros clara y directamente laborales; los hay nutridos fundamentalmente por familiares, pero también están los desplazamientos forzosos que son el producto de la desintegración o de la violencia geopolítica. Resultan así cuatro grandes categorías de entrada, a saber: familiar, laboral, humanitaria y de libre circulación por el espacio de la UE⁽⁸⁶⁾.

En el gráfico 1.3 acabamos de ver que el grosor de los flujos anuales de inmigrantes permanentes, en 2022, osciló entre un mínimo de 235 mil para Italia y un máximo de 669 mil para Alemania. La corriente de entradas en Alemania casi alcanza a triplicar a la de Italia, mientras que la de España se sitúa en un término medio, si bien por encima de Francia. Una primera interpretación del volumen de los flujos que entran con un permiso de larga duración es que su grosor tiene más que ver con la dinámica de la eco-

⁽⁸⁵⁾ Hemos visto que, desde 2015, no se aceptan, sin cortapisas, los flujos humanitarios. Un ejemplo particularmente instructivo lo brinda el rechazo que ha provocado en España el reparto de seis mil menores por las comunidades autónomas que componen el Estado de las autonomías.

⁽⁸⁶⁾ Los datos más recientes de la OCDE, que se han publicado en 2024, corresponden a 2022. En ellos se mantienen las tendencias apuntadas, aunque varían las cantidades y proporciones. Los extremos siguen siendo Alemania con 669 mil entradas e Italia con 235 mil. En cuanto al peso de los flujos, el contraste se da también entre Alemania (22% humanitario y 49% libre circulación) e Italia (52% familiares y 24% trabajo). España y Francia se hallan entre estos valores máximos y mínimos de cada flujo. OCDE (2024). *Perspectives des migrations internationales*. París: Éditions OCDE.

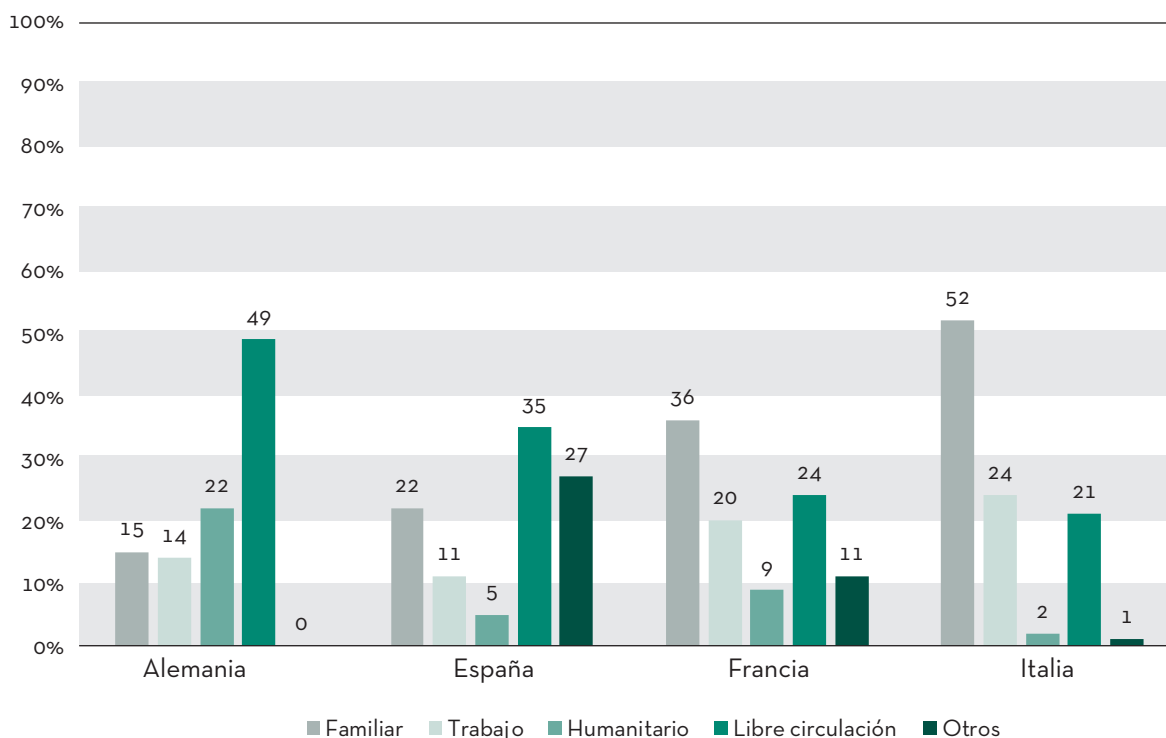
nomía que con la «vulnerabilidad» geográfica. Tanto por lo que hace a los países centrales (Alemania y Francia) como por lo que se refiere a los fronterizos.

Hemos dicho que la composición y la naturaleza de esos flujos de entrada reviste más interés sociológico que la cantidad. De nuevo, los dos polos son, por un lado, la libre circulación de inmigrantes europeos hacia Alemania (49% del total de entradas), y por el otro, la corriente familiar hacia Italia (52%), que apuntan, respectivamente, hacia los atractivos de las actividades económicas y el reclamo de la tranquilidad y comodidad en el disfrute de la vida cotidiana. Lo cual sugiere que la migración cumple, en lo inmediato, un rol diferente en esos países, más productivo en un caso y más de servicio y reproductivo en el otro. Con la permanencia cambia el motivo de

la entrada, pues fuera cual fuese la puerta de llegada al final se necesita trabajo, vivienda, educación y atención sanitaria. No en vano son inmigrantes con un proyecto duradero de arraigo.

Hemos de llamar la atención acerca del escaso peso que alcanzan las llegadas extracomunitarias directamente laborales, así como las humanitarias. Hay que subrayarlo porque, mediática y socialmente, son las dos corrientes (trabajadores de países terceros y solicitantes de asilo) que generan más controversia y debate público. Aquellos flujos que denigran las fuerzas políticas nacionalistas y autoritarias con el fin de obtener un beneficio electoral. Parece claro que el caudal de los «nadies» no se corresponde con la agitación pública que se levanta a su alrededor.

GRÁFICO 1.4. Entradas de inmigrantes permanentes en algunos países de la Unión Europea (2022)



Fuente: OCDE, 2024⁽⁸⁷⁾.

⁽⁸⁷⁾ *Ibid.*, p. 32.

El reparto y el volumen de entradas con autorización para permanecer en España por largo tiempo tiene rasgos de los dos extremos. Se acerca a Italia en el peso y la energía de la inmigración familiar, pero se aproxima a Alemania en el impulso de la libre circulación comunitaria. En realidad, se encuentra en un punto medio y como consecuencia más equilibrado. El peso de la corriente laboral subalterna no destaca y el de la humanitaria, que ha crecido en los últimos años, procede en su mayor parte de países iberoamericanos. Por último, está el caso de Francia, donde la distribución de los flujos por las cuatro vías de entrada es más pareja.

1.4.3. España líder en crecimiento migratorio europeo: duplicando flujos y consolidando su posición receptora

Queremos comenzar con una primera mirada retrospectiva hacia las migraciones internas⁽⁸⁸⁾ y su evolución desde 2010. Las migraciones internas españolas han estado dominadas por desplazamientos de corta distancia (más del 60% según la EVR), favoreciendo la desconcentración urbana hacia entornos metropolitanos. Los principales motivos incluyen las dificultades de acceso a la vivienda juvenil y la búsqueda de mejor calidad residencial. Las migraciones de media y larga distancia han perdido protagonismo desde los años noventa, siendo reemplazadas por movimientos estacionales o plurianuales donde la población extranjera, especialmente jóvenes inmigrantes, ha asumido un papel clave sustituyendo a la población autóctona.

⁽⁸⁸⁾ Información conectada con el Documento de trabajo n.º 1.3 de RECAÑO, J. (2025). *Evolución del sistema de migraciones internas en España y sus impactos ambientales desiguales: el caso del consumo energético residencial y el transporte*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo1

La crisis de 2008 afectó desigualmente a la movilidad interna. Mientras la intensidad migratoria autóctona se mantuvo, cambió su geografía. La población extranjera experimentó una fuerte reducción de movilidad y contracción territorial, coincidiendo con la caída de inmigración exterior. Aumentaron los espacios de expulsión para ambos grupos, generando un modelo espacial con intercambios netos reducidos y discontinuidad con patrones pre-2008.

La COVID-19 trastocó coyunturalmente el sistema migratorio. Los municipios rurales dejaron de expulsar jóvenes hacia ciudades, mientras aumentaron las salidas urbanas, creando la percepción de «éxodo urbano». Este fenómeno se atenuó progresivamente pero persistió parcialmente en 2022. Las ciudades recuperaron su atractivo, especialmente para jóvenes rurales, mujeres y migrantes internacionales. Los espacios rurales más beneficiados fueron aquellos con buena accesibilidad a núcleos urbanos. En 2022 se observa un patrón inédito de consolidación del crecimiento rural, sugiriendo una revitalización migratoria. El saldo natural negativo sigue siendo un obstáculo, pero la inmigración exterior ha recuperado su papel como motor demográfico, compensando pérdidas en espacios rurales remotos y añadiendo nuevas dimensiones al modelo migratorio pospandémico.

Esta evolución reciente de las migraciones internas refleja transformaciones profundas que requieren un análisis de más largo alcance. Para comprender mejor estos cambios estructurales, es necesario ampliar la perspectiva temporal y examinar las dinámicas migratorias con una mirada más amplia.

Las tendencias se aferran a la mirada larga en demérito de los detalles y de la actualidad⁽⁸⁹⁾.

⁽⁸⁹⁾ Definimos tendencias como un proceso de fondo que apunta al medio plazo y que se expresa mediante regularidades estadísticas observadas. IZQUIERDO, A. (2023). «El momento migratorio». En OSO, L., et al. (coord.). *Sociología de las migraciones*. Madrid: Editorial Síntesis, pp. 207-230; IZQUIERDO, A. y LÓPEZ DE LERA, D. (2025). «Tendencias de las migraciones en España: 1991-2024». En *España, 2025. Estructura Social*, capítulo 26.

En consecuencia, su estudio resulta menos útil para la acción con vocación electoral que para las políticas con propósito societario y estructural. Situémonos quince años atrás, en pleno bache económico y financiero, con el fin de examinar la evolución con más perspectiva.

En 2012, el panorama de los flujos de inmigración permanente, en estos cuatro países, era el que sigue. Los migrantes que circulaban libremente, sin apenas cortapisas, constituían la corriente mayoritaria en los cuatro países. Ostentaban una proporción abrumadora en Alemania

(75%) y España (55%), y mostraban una talla significativa (entre el 37 y el 40%) en Francia e Italia. En estos dos últimos países, los flujos familiares y los de libre circulación tenían un peso similar entre el 38 y el 33%, respectivamente. Vale la pena recalcar que, en los dos países del sur de Europa, la fuerza de la corriente laboral extracomunitaria era relevante (22%), algo más de la quinta parte del flujo total, mientras que el caudal humanitario apenas se dejaba notar, entre el 0,2% en España y el 2,3% en Italia. En otras palabras, no eran espacios confiables para buscar asilo y refugio.

TABLA 1.8. Entradas de inmigrantes permanentes en algunos países de la OCDE (2012)

	Alemania		España		Francia		Italia	
	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles
Familiar	14,0	54,8	19,0	39,8	38,1	98,7	33,3	86,0
Trabajo	5,5	22,1	22,6	47,5	12,1	31,4	22,1	57,0
Humanitario	4,5	18,1	0,5	0,5	4,6	12,0	2,3	6,0
Libre circulación	75,5	303,0	55,4	116,0	36,9	95,4	40,4	104,0
Otros	0,5	1,8	2,8	5,9	8,3	21,4	1,9	5,0
Total en % y n.º en miles	100	399,8	100	209,7	100	258,9	100	258

Fuente: OCDE, 2012(90).

La comparación, por lo que a la composición de los flujos de inmigración permanente se refiere, arroja diferencias y semejanzas entre países de potente memoria emigratoria (Italia y España) con algunos de los países centrales en la UE. Italia se parecía más a Francia en el peso de la inmigración familiar y la libre circulación en 2012, pero en cuanto a la migración laboral estaba próxima a España, que, por su parte, se veía más reflejada en Alemania si nos fijamos en la preponderancia de la libre circulación.

Si observamos la evolución de los flujos, no cabe duda de que España es el país que registra un aumento mayor en las corrientes de inmigrantes con propósito de permanencia. En la actualidad prácticamente duplica el caudal de 2012, mientras que en Francia y en Italia el incremento ha sido mucho menor. La progresión de España como país receptor de inmigración permanente impresiona por su celeridad e intensidad en el contexto de la UE. De ahí que el peso de la inmigración haya aumentado en una década del 12 al 18% y su volumen haya crecido desde los 5,5 a los casi 9 millones según datos del INE en enero de 2025.

(90) OCDE (2012). *Perspectives des migrations internationales*. París: Éditions OCDE.

1.4.4. Las crisis de refugiados como síntoma: cuando las fronteras porosas estrechan los derechos

En un repaso de las vidas quebradas por la violencia hemos de atender, en el ámbito de la UE, a la llamada crisis de los refugiados de 2015-2016, que fue, en realidad, una manifestación de las tensiones identitarias y desacuerdos políticos entre estados vecinos de la UE. Seis años más tarde, cuando hemos visto la reacción de algunos gobiernos de la UE ante el flujo de refugiados que ha provocado la guerra en Ucrania, esa interpretación se confirma. Además, resulta evidente que la negativa y la desobediencia de algunos gobiernos a la hora de aceptar el reparto de los desplazados que le ha sido asignado a cada país de la UE no se debe al número, sino que responde a factores ideológicos.

La copiosa afluencia de refugiados en 2015 y 2016 se dirigió, básicamente, hacia Alemania. El incremento del flujo humanitario fue muy significativo en ese país, pero hay que señalar que no superó el nivel del movimiento migratorio de libre circulación. En los otros tres países que estamos comparando, el caudal humanitario, aunque se hizo notar en esa coyuntura, quedó muy por debajo de los flujos familiar y de libre circulación, que siguieron siendo las dos vías más transitadas por los inmigrantes para establecerse en la UE. Resumiendo, no fue tanto (con la excepción alemana) una cuestión de cantidad, sino que expresó un malestar político, social y cultural de fondo que se extendía por las sociedades y gobiernos de los 28 países comunitarios en esos años. Ese desasosiego se dirigió hacia los más débiles y se expresó como un rechazo frontal hacia los refugiados y la inmigración.

TABLA 1.9. Entradas de inmigrantes permanentes en algunos países de la OCDE (2016)

	Alemania		España		Francia		Italia	
	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles
Familiar	10,0	105,6	20,6	44,4	38,0	98,4	48,3	102,3
Trabajo	4,8	50,5	13,1	27,8	10,8	27,9	2,8	5,9
Humanitario	41,3	434,3	3,2	6,9	9,8	23,3	16,7	35,4
Libre circulación	43,2	454,1	55,3	119,0	33,6	86,9	29,8	63,1
Otros	0,7	6,5	7,8	16,9	8,6	22,5	2,4	5,3
Total en % y n.º en miles	100	1.051	100	215	100	259	100	212

Fuente: OCDE, 2018(91).

Dos hipótesis razonables merecen ser consideradas. La primera dice que la libre circulación de trabajadores por el espacio europeo ha reducido la migración laboral permanente desde los países externos a la

UE. Un reemplazo migratorio de la mano de obra extracomunitaria por la fuerza laboral comunitaria. Y la segunda, que el pico del flujo de refugiados coincide (y probablemente, a su vez, repercute) en la reducción del flujo laboral extracomunitario. Es decir, que los solicitantes de asilo y refugio son también mano de obra que demanda trabajar y cubre parte de la

(91) OCDE (2018). *Perspectives des migrations internationales*. París: Éditions OCDE.

demanda de trabajadores de países terceros, es decir, no comunitarios.

Lo cierto es que la corriente de refugiados no ha parado de crecer en la segunda década de este siglo. Desde los 475 mil en 2012 hasta los más de 2,7 millones en 2023, que es, por ahora, el dato más reciente de la serie de informes anuales *Perspectives des migrations internationales* de la OCDE, que es la fuente que hemos utilizado para elaborar esta perspectiva comparada. En la serie salta a la vista el hundimiento en el volumen de solicitantes de asilo durante 2020, que fue el año del confinamiento.

Se aprecian dos tendencias en esta serie. Una es el peso destacado que tiene Alemania en-

tre las personas que buscan asilo en los países de la UE. Otra, el salto que se ha producido en la llegada de refugiados a España a lo largo de los últimos cinco años. En el caso español, este auge de solicitudes de protección internacional tiene un origen continental completamente distinto al de Alemania. En los cinco últimos años llegan a España cantidades importantes de venezolanos, colombianos y peruanos, mientras que son los sirios, turcos y afganos los que destacan en los flujos que se dirigen hacia Alemania. El deterioro de las democracias en Latinoamérica y las redes familiares tejidas entre países de origen y de destino son los factores más destacados en la dirección de esos movimientos.

TABLA 1.10. Evolución de las entradas solicitantes de asilo en diversos países de la OCDE (2015-2023)

	Alemania	Francia	España	Italia	Estados Unidos	Otros	Total, miles
2015	441,9	70,5	14,6	82,7	172,7	880,6	1.663
2016	722,3	76,7	15,5	121,1	261,9	453,5	1.651
2017	198,3	91,9	33,0	126,5	331,7	493,6	1.275
2018	161,9	126,5	52,7	53,4	254,3	487,2	1.136
2019	142,5	138,2	115,2	35,0	301,0	557,1	1.289
2020	102,5	81,7	86,4	21,3	250,9	311,2	854
2021	148,2	103,8	62,0	45,2	188,8	546,0	1.094
2022	217,7	137,6	116,1	77,2	730,4	812,0	2.091
2023	329,1	145,2	160,5	130,5	1.176,0	783,2	2.724,5

Fuente: OCDE, 2024(92).

La verdad es que la llegada de solicitantes de asilo en la mitad de la segunda década del siglo XXI a la UE no fue tan real como mediática. Los demandantes de protección internacional se concentraron en media docena de países (ocho a lo sumo), con EEUU y Alemania a la cabeza, pero

también Francia, Italia, Hungría, Austria, Turquía y Suecia. La realidad, si nos ceñimos a la UE, fue que los flujos de estos dos años hicieron aflorar tensiones sociales no solo en el interior de los países que más recibieron, sino entre los Estados miembros con fronteras porosas, con la consecuencia de fortalecer el autoritarismo en las democracias de los países europeos. De modo que los sistemas democráticos se volvieron más restrictivos en cuanto al

(92) Ibid., p. 36.

reconocimiento, así como en la aplicación de los derechos sociales a los inmigrantes (no ciudadanos) y, en lo que concierne a los derechos políticos, estrecharon el acceso a la ciudadanía.

1.4.5. El reclamo de la inmigración es económico, pero no de reemplazo demográfico

El primer y señalado rasgo del cambio social acaecido en España en las últimas décadas ha sido la enérgica y rápida transición migratoria desde la emigración a la inmigración. El corte no es limpio ni definitivo, siguen saliendo españoles (nativos y naturalizados) en busca de mejores oportunidades y a ellos se suman los inmigrantes cuyo proyecto migratorio está inacabado. Aquellos que llegan en un mal momento para el empleo o que no hallan su hueco y se desesperan y vuelven a emigrar hacia otros destinos. El relato de la juventud errante se edulcora con figuras literarias como el nómada digital y la movilidad como forma de vida, pero en realidad es una experiencia de desarraigo existencial y una estrategia de mercado que extrae beneficio y capitaliza la inestabilidad.

En los veinticinco años del nuevo siglo han llegado más de 14 millones de inmigrantes a España, con un claro predominio latinoamericano (40%) y europeo (31%) respecto del africano (15%) y asiático (7%). Este reparto sugiere dos hipótesis. Una que, en principio, parece favorable a la integración política, social y cultural en la sociedad. Y la segunda nos habla del lugar de origen y el componente de clase social. La primera es en clave cultural (el idioma), mientras que la otra señal nos remite al encaje en el mercado de trabajo. En las percepciones de los españoles, los «hispanoame-

ricanos» son los preferidos, y eso facilita el aterrizaje, pero luego hay otros factores más objetivos que subjetivos que enfangan la integración.

Decimos que únicamente «parece» favorable a la integración sociolaboral porque, aunque en las actitudes sociales domina el racismo identitario, se trata de una coartada que, en realidad, se superpone a la depreciación de sus titulaciones y los aboca a empleos de exclusión. La regla dice que cuando los inmigrantes llegan por vez primera al mercado de trabajo experimentan, de inmediato, un desclasamiento social, además de una estigmatización cultural. Desde luego, el idioma importa para la inserción laboral, pero la imaginada «proximidad cultural» puede convertirse en rechazo a la hora de la convivencia vecinal. De modo que la cercanía cultural presenta aristas distintas en los espacios de integración y produce roces por impaciencia y por altivez.

La segunda hipótesis evidencia que el grueso de inmigrantes no procede de los países que componen el «club de la miseria»⁽⁹³⁾ ni de los países más pobres dentro de cada continente, sino más bien de países intermedios por su nivel de desarrollo e inserción en el capitalismo mundial. Y dentro de esos países provienen de las clases medias con recursos y aspiraciones para sortear los obstáculos fronterizos y sociales que se les interponen en el camino⁽⁹⁴⁾. La entrada por vías legales y vigiladas (aérea y terrestre), así como la inserción en un modo de vida y un sistema laboral regulado, exige del inmigrante destrezas y conocimientos que no suelen estar a la orden del día en su lugar de origen ni están en posesión de las clases más desfavorecidas.

⁽⁹³⁾ COLLIER, P. (2007). *El club de la miseria: la pobreza mundial y la política internacional*. Madrid: Taurus.

⁽⁹⁴⁾ SEN, A. (1996). «Por qué realmente debemos de preocuparnos por la desigualdad internacional?». En Velarde, J., et al., (coord.). *Norte-Sur. Un nuevo orden mundial humano*. Madrid: Editorial Complutense.

El motor de este formidable impulso inmigratorio no obedece a ningún vacío demográfico, como con frecuencia se proclama desde la esfera política y mediática, sino que ha respondido a las demandas del modelo productivo. El vacío de natalicios no actúa como mecanismo de atracción de población foránea, pero sí que lo hace la mercantilización del envejecimiento a través de la externalización de los cuidados, de la incorporación al mercado laboral de las mujeres y del encogimiento de las familias. En suma, un éxito social (el aumento de la esperanza de vida) se ha convertido en un campo laboral apto para extraer beneficio económico y para atraer trabajadores que se ocupan en la esfera de los cuidados personales.

La demanda de trabajadores inmigrantes obedece, por un lado, a la segmentación de un mercado laboral que pide mano de obra no cualificada y mal remunerada, pero, por otro costado, responde al oscilante ciclo económico que, en su vinculación con el modelo productivo de escaso valor añadido, genera brusquedad en la generación y destrucción de empleo. Capta y expulsa empleo a diario, y esa alternancia repentina se ceba, particularmente, con los inmigrantes indocumentados. El lento declinar de la pequeña y mediana empresa (todavía dominante), la debilidad de la producción industrial y la especialización del sector servicios en actividades de ocio y de trato personal requieren la incorporación de abundante mano de obra con grandes dosis de precariedad.

En los ciclos de bonanza económica aumenta la movilidad, es decir, el ajetreo de idas y venidas. Durante el periodo de constructivismo brutal 2000-2007, se produjo un pico de 958 mil llegadas con un saldo migratorio de 731 mil ingresos netos, después de descontar las salidas. Luego sobrevino la enorme recesión con un socavón que duró un septenio largo (2008-2015) y cuyo punto más crítico se produjo en 2013 con un saldo negativo que superó el cuarto de

millón. Las fugas de inmigrantes evidenciaron la supeditación de los flujos a las oscilaciones del capitalismo internacional. A partir de 2016, los saldos anuales vuelven a tener un signo positivo y remontan las corrientes hasta superar el millón y cuarto (1.259 mil) con un saldo positivo de 727 mil ingresos netos, muy cercano al registrado en 2007.

1.4.6. Convergencia reproductiva y diversidad generacional: consecuencias demográficas reales

La demografía sabe que el envejecimiento de la población es una tendencia y que ese cambio estructural no se inició ayer. No cabe duda de que el proceso de alza de la edad media que experimenta la población en España se ha visto beneficiado, ligeramente, por la copiosa llegada de inmigrantes. En efecto, la rebaja que dejan en la edad media del conjunto de la población es poco más de 2 años. Una influencia leve, aunque apreciable. Claramente, el impacto más notorio de la afluencia de inmigrantes se da en las edades activas y en el crecimiento del conjunto de la población. No hay más que ver en qué tramos de edad engorda la pirámide por edades. En cuanto al aumento de la población total, la inmigración es la causa determinante, y casi única, de que seamos 10 millones más de habitantes entre 1991 y 2024.

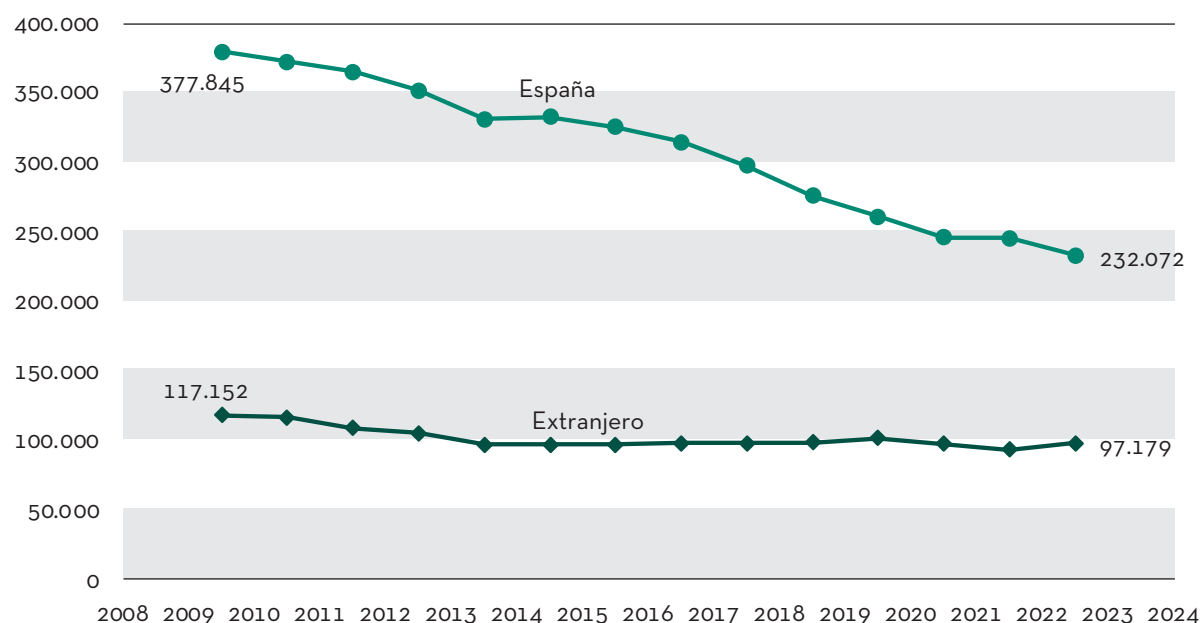
La población inmigrante repercute de forma moderada en la natalidad. Crece su proporción en el número total de nacimientos, pero es más por defecto nativo que por exceso foráneo. El peso de los natalicios foráneos aumenta porque el aporte reproductivo nacional no tiene pulso y se mantiene bajo mínimos. Este razonamiento es evidente

cuando se echa la vista atrás nada menos que tres lustros, es decir, cuando nos situamos en la entrada de la recesión de 2008.

El número de nacidos de madre extranjera en 2023 está por debajo del registrado en 2009; siendo su decrecimiento del -17,1%, lo que ocurre es que el declive de la natalidad de madres españolas es mucho más intenso (-38,6%), de suerte que el peso de la natalidad extranjera en

el total sube desde el 25 al 30%. La disminución de la natalidad extranjera es más suave, pero, aunque ha aumentado el número de mujeres foráneas, el volumen de nacimientos es inferior (20 mil nacidos menos) al de hace 15 años. El resultado sugiere que rápidamente se ha producido una convergencia e integración de las madres extranjeras en las pautas de baja fecundidad de las madres españolas. Veámoslo desde otro ángulo.

GRÁFICO 1.5. Evolución de nacimientos según el país de nacimiento de la madre (2009-2022)



Fuente: Izquierdo y López de Lera, 2025⁽⁹⁵⁾.

Permítasenos reflexionar sobre el declinar de la fecundidad como un hecho positivo en todas sus vertientes. Más aún cuando este declive se impone desde la cultura que domina en nuestra sociedad y que es, aún, la patriarcal. Por los mismos motivos cabe discutir el uso del término integración de las

madres extranjeras cuando se acomodan (por la fuerza de las circunstancias) a la pauta de baja fecundidad de las españolas. El hecho es que las mujeres nativas y foráneas se ven «empujadas», por así decirlo, a tener los hijos que pueden, pero no los que les gustaría. El resultado apunta, como previamente se ha señalado, a un déficit de fecundidad.

Pero si esta escasez de descendencia tiene efecto, además, con independencia de la diversidad so-

(95) IZQUIERDO, A. y LÓPEZ DE LERA, D. (2025). «Tendencias de las migraciones en España: 1991-2024». En *España, 2025. Estructura Social*, capítulo 26.

cial, étnica y cultural de las pautas de fecundidad en los países de origen de las mujeres extranjeras, se convierte en un «allanamiento imperial». Es decir, se fuerzan las tradiciones y pautas de maternidad en los distintos países de procedencia en aras de asimilarse a la cultura occidental.

El Índice Sintético de Fecundidad es contundente al respecto. Ya hemos señalado que el número medio de hijos por mujer extranjera (ISF) no alcanzaba para el reemplazo. No llega a ello ni en 2007 (1,94) ni menos aún en 2022 (1,28). Con datos agregados para los últimos cinco años, la fecundidad total para el periodo fue de 1,20 hijos por mujer, siendo 1,17 para las madres autóctonas y 1,34 para las extranjeras. Se trata de una fecundidad realmente baja. Es cierto que la panorámica general esconde diferencias según el origen continental de las extranjeras (2,6 hijos tienen las africanas frente a 1,06 las latinoamericanas), pero el resultado de conjunto está, como se vio en el gráfico 1.2, muy por debajo de la tasa de renovación generacional. No hay siquiera una hija que llegue a la edad reproductiva por cada madre.

La principal razón de la debilidad del ISF reside en que la edad media a la maternidad es muy tardía en las nativas y rápidamente se va retrasando en las foráneas. El argumento fundamental de las diferentes fecundidades entre las extranjeras según su región de procedencia es la desigual inserción laboral, el dominio del idioma, el modelo de hogar y el ritmo al que se opera el acomodo cultural y la integración del grupo familiar en la sociedad de destino.

1.4.7. La relevancia generacional de la inmigración

Desde la perspectiva de los cambios sociales que ya se anuncian en la sociedad española, y aunque la fecundidad diferencial, como se acaba de ver, no re-

sulta ser decisiva, sí lo es la huella que imprime la población extranjera en la trayectoria de las diferentes generaciones. Ocurre que para las generaciones de españoles nacidas antes de 1931, el peso de los extranjeros no supera el 5% en ninguna cohorte, en cambio, para los nacidos entre 1976 y el año 2000, la proporción de extranjeros rebasa el 20%. Un máximo de diversidad generacional se produce en el grupo de 30-34 años para los nacidos entre 1986-1990, en donde la mezcla llega al 27%⁽⁹⁶⁾.

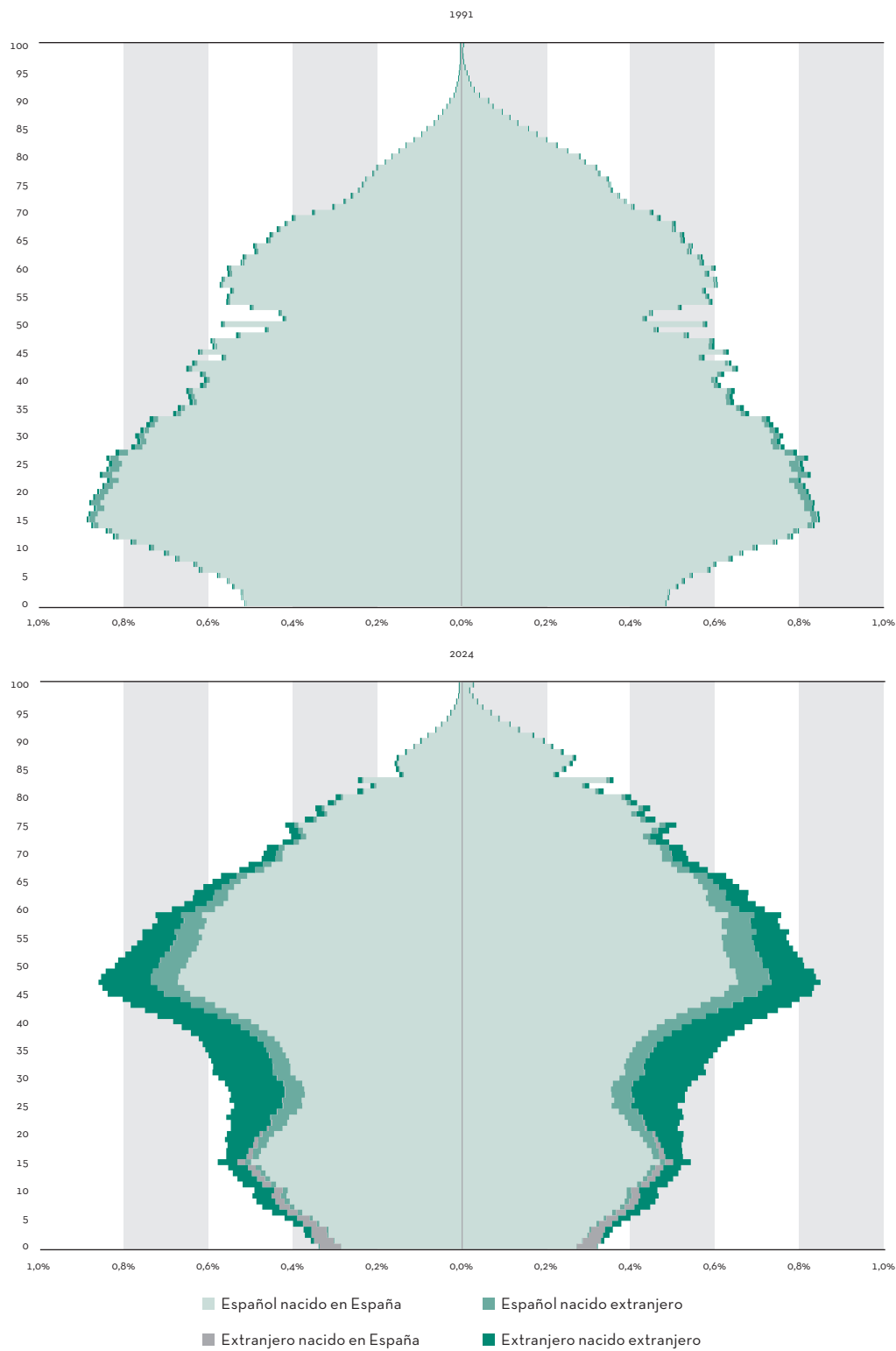
En otras palabras, las generaciones jóvenes llevan en su seno el signo de la diversidad étnica y cultural tanto por la presencia de extranjeros como por el impacto de sus descendientes. Pues casi un tercio (32%) de la cohorte de 0 a 4 años son inmigrantes o descendientes de la inmigración. Y esa diversidad definió a las generaciones a lo largo de toda su biografía conformando su personalidad colectiva e influyendo en el signo y el ritmo que sigan los cambios sociales. Se puede leer el cambio de estructura demográfica y las vicisitudes generacionales comparando los contornos de las pirámides demográficas de 1991 y 2023.

La pirámide de 1991 está cincelada por las consecuencias de la Guerra Civil. Empezando en la cúspide por la escasez de efectivos entre los 75 y más años, que fueron aquellos que combatieron en la contienda. Y siguiendo por los vacíos en las generaciones de adultos entre 46 y 55 años, que eran el resultado de los escasos nacimientos durante el conflicto bélico (1936) y hasta la posguerra (1945). Y acabando por la hinchazón en los grupos de adultos jóvenes (16-35 años), que son los que nacieron entre 1956 y 1975 y fueron nombradas como las generaciones del *baby boom*. En 1991, la población inmigrante representaba el 2% del total de habitantes.

En cambio, en la silueta piramidal de 2024 se aprecia el desplazamiento de los perfiles generacionales

⁽⁹⁶⁾ DOMINGO, A. y BLANES, A. (2025), *op. cit.*

GRÁFICO 1.6. Pirámides de la población en España (1991-2024)



Fuente: Domingo y Blanes, 2025.

durante un largo periodo de paz. Así, las generaciones plenas de adultos jóvenes se han encaramado a las edades adultas maduras y a ellas se superpone el impacto de la crecida inmigratoria. A resultas de lo cual, si entre los *baby boomers*, que tienen entre 48 y 67 años en 2023, los nacidos en el extranjero representan el 9% del total, cuando nos fijamos en los adultos de 27 a 42 años, el porcentaje de inmigrantes llega hasta el 22%. Además, se anuncian dos

cambios fundamentales en la inercia de la estructura por edades: por un lado, el crecimiento entre los mayores de los inmigrantes envejecidos, y por el otro, el peso de los descendientes de inmigrantes que, junto a las nuevas hornadas, van a caracterizar la juventud española en las próximas décadas. Esa será la principal seña de transformación poblacional de la sociedad y la cultura española en el futuro inmediato.

1.5. Las mujeres como eje del cambio social

Hemos afirmado al examinar el sistema demográfico o que la eclosión de la mujer en la escena pública y la de la inmigración en la vida de proximidad y en la esfera de la política destacan como los cambios sociales y culturales más profundos de España en el siglo XXI. Ahora añadimos que esa doble mutación se sostiene sobre el aumento de la participación laboral femenina y el millonario desembarco de inmigrantes en el mercado de trabajo. Dos datos bien rotundos y expresivos al respecto son que, entre 2004 y 2022, las mujeres han sido protagonistas de la mitad de las afiliaciones a la Seguridad Social y los inmigrantes de una cuarta parte⁽⁹⁷⁾. No parece que estas tendencias, a la altura de 2024, estén tocando a su fin

Aunque en los análisis de FOESSA enfaticemos la naturaleza estructural de los factores que explican (y de los indicadores que evidencian) la profunda transformación que se ha operado en la sociedad española, no debemos menospreciar su marca en la esfera de los valores. Pues es en este ámbito de las relaciones humanas donde mejor se expresa la poderosa hegemonía cultural del capitalismo. La influencia de las aspiraciones y los sentimientos de las mujeres nativas e inmigrantes

está calando hondo en el carácter colectivo de la todavía incipiente sociedad mestiza.

Las dos claves analíticas de carácter estructural son: la educación como indicador de clase social y la posición en el hogar como señal de la posición femenina en el ámbito del patriarcado. Así pues, son los marcos del género y la etnia (o el origen nacional de los inmigrantes) aquellos en los que se desenvuelve la vida de estas dos subpoblaciones tanto por lo que respecta a los bienes materiales como a su capital en valores identitarios. Lo cual no significa que no haya mixtura social entre unos y otros, pero aún es incipiente, demográficamente hablando.

1.5.1. Género e inmigración en el mercado laboral: participación diferencial y discriminación étnica estructural

Lo cierto es que a lo largo de los últimos treinta años apenas ha variado la participación masculina en el mercado de trabajo. Los nativos entre los 16 y los 71 años han estado presentes un 70% y los

⁽⁹⁷⁾ MIRET (2025).

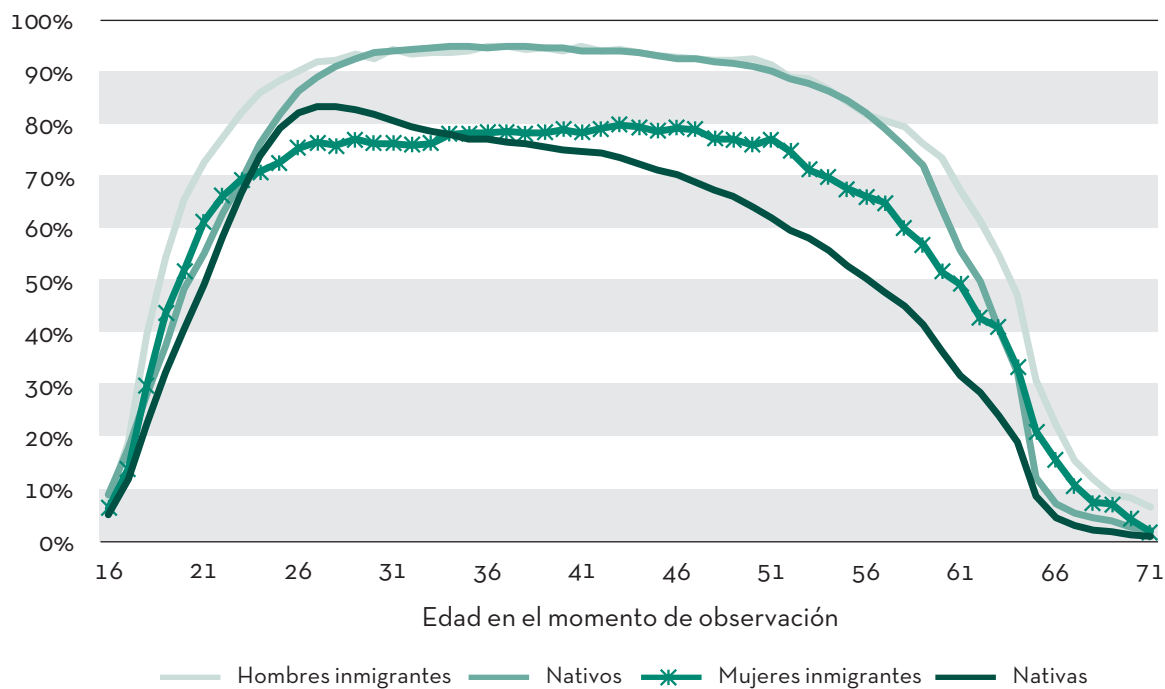
inmigrantes un 85%. Esos 15 puntos de diferencia explican por qué los hombres inmigrantes se incorporan antes que los nativos al mercado de trabajo y lo abandonan después. Por eso entre los 27 y los 57 años no hay diferencias entre foráneos y autóctonos en cuanto al nivel de su participación en el mercado laboral. En dos palabras, los inmigrantes tienen más *urgencia y necesidad* que los nativos tanto a la hora de empezar a trabajar como a la de cotizar durante más tiempo para alcanzar una pensión suficiente, que no siempre digna.

Por otro lado, el momento biográfico de las nativas es el que marca su participación laboral. La máxima participación se produce entre los 27 y los 29 años, para desde este pico descender conforme avanza la edad. En cambio, entre las mujeres inmigrantes, su nivel de actividad es claramente inferior al de los hombres en todas las edades. La conclusión es que el género marca una reducción de la actividad laboral de las mujeres tanto nati-

vas como inmigrantes, si bien entre las autóctonas la diferencia de la actividad laboral respecto de los hombres se produce en las edades maduras, mientras que entre las inmigrantes se da a lo largo de toda su biografía.

Pensamos en clave de género como nudo cultural donde colisionan el rol doméstico no remunerado con la participación en el empleo asalariado. Una vez llegados a este punto aparecen tres notas significativas. La primera es que las tasas de ocupación femeninas son inferiores a las masculinas. La segunda nos advierte de que el empleo asalariado de las mujeres nativas se da señaladamente en puestos cualificados (en particular en la función pública), lo cual modifica la tensión con su papel en el hogar. Y, tercera nota, apunta a que esta inserción laboral de las mujeres nativas resulta complementaria con la contratación de las inmigrantes en los servicios personales de baja cualificación (cuidados familiares y tareas domésticas).

GRÁFICO 1.7. Proporción de población activa según edad, sexo y país de nacimiento



Fuente: Miret, 2025.

El nivel educativo y la posición en el mercado de trabajo van unidos, pero el vínculo se afloja o refuerza según seas mujer e inmigrante. El género y la nacionalidad cuentan mucho. La mujer nativa se ocupa, mayoritariamente, en el núcleo más protegido y seguro del mercado de trabajo, mientras que la mujer inmigrante se ve abocada a la periferia laboral más inestable y precaria. Dado que estos dos segmentos de los mercados de trabajo son, en medida observable, compartimentos estancos, es sencillo de entender y fácil de explicar que la *brecha de género* se reduzca entre la población española mientras que, por el contrario, se incrementa entre los grupos de extranjeros. Si esto se explica en las generaciones de mujeres más antiguas porque abandonan el mercado de trabajo para formar familia y criar a los hijos o si responde en las generaciones más modernas a otros factores se verá enseguida cuando se aborden las tasas de ocupación.

Ya se ha señalado que la inmigración extracomunitaria se sitúa, mayoritariamente, en el núcleo secundario y más desprotegido de la esfera laboral. Por eso a los foráneos de «países terceros» les afecta con más virulencia las crisis de empleo. Son el termómetro más sensible a la destrucción de trabajo y también los primeros en acudir a los tanteos iniciales en la recuperación de la actividad. En el global de los países de la UE, su tasa de paro es mayor que la de los autóctonos en razón de la discriminación (que se disfraza legalmente de preferencias nacionales) y su tasa de ocupación es inferior a la de los nativos de su misma edad y formación.

Todo ello se concreta en que pasan más tiempo desocupados que los autóctonos, aunque también resaltan las diferencias en las tasas de paro según sean las preferencias étnicas y culturales propias de cada país (comúnmente relacionadas con su pasado colonial) y de sus mercados de trabajo (generalmente vinculadas con su estructura productiva). El resultado es que sea por una vía o

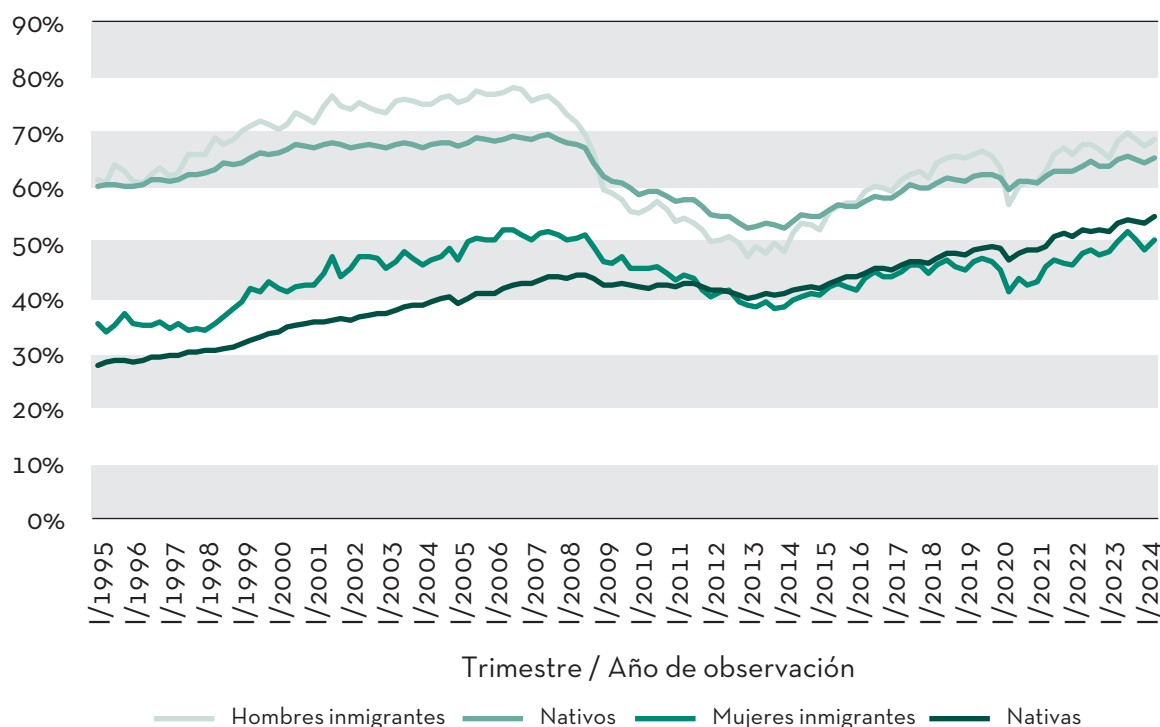
por la otra se quiebra la trayectoria laboral de los más rechazados. Llama la atención, en este sentido y en clave identitaria, el castigo en el empleo para con la inmigración africana y, en particular, para la población que practica la religión islámica. El contraste en España con los preferidos latinoamericanos es llamativo.

1.5.2. Las crisis como igualador laboral a la baja: aproximación en las tasas de ocupación y persistencia del patrón de género

A principios del siglo XXI, las tasas de ocupación de los inmigrantes fueron muy superiores a las de los nacidos en España y la masculina siempre superó a la femenina. Pero el socavón laboral de 2009 afectó más a los varones y a la inmigración, aunque lo más importante a los efectos de modelo laboral fue que marcó un nuevo patrón en las tasas de empleo. Se invirtió la ventaja inmigrante producto tanto de su urgencia como de su necesidad. La energía juvenil y los apuros de la población inmigrante les impulsaba a aceptar condiciones de trabajo que resultan inaceptables para un nativo de su misma edad.

El resultado del crac de 2008 ha sido doble. Por un lado, la «igualación» relativa de las tasas de ocupación entre nativos y foráneos. En otras palabras, la delantera que llevaban los inmigrantes se ha neutralizado. Y, por otro lado, tras la recesión se han reducido a la mitad las diferencias de empleo según el género tanto para nativos como para inmigrantes. La gran crisis nos ha acercado por género y origen, aunque la igualación se ha producido por abajo, rebajando las tasas de empleo.

GRÁFICO 1.8. Evolución de las tasas de empleo según sexo y situación migratoria (1995-2024)



Fuente: Miret, 2025.

Sin embargo, desde 2013 no hay signos de convergencia ni en la ocupación por sexos ni en la otrora superior tasa de empleo de la población inmigrante respecto de los nativos tal y como sucedía antes de la Gran Recesión. Las tasas de empleo mejoran para todos, pero se mantienen y congelan las distancias entre autóctonos y foráneos. A resultas de lo cual, se cronifica la brecha de género y se «igualan» (por abajo) la ocupación entre españoles e inmigrantes extranjeros.

La COVID-19 golpeó más a la población nacida fuera de España que a la nativa, pero, tras la pandemia, las mujeres españolas han superado las tasas de empleo previas a la recesión de 2009, mientras que las mujeres inmigrantes solo han llegado a restablecer el nivel de entonces. Por el contrario, los varones inmigrantes han rebajado en 10 puntos las tasas de ocupación de 2009, frente a una reducción de 5 puntos porcentuales de los nativos. En consecuencia, hacia finales del

primer cuarto del siglo XXI no se han alcanzado los niveles de ocupación masculina anteriores a la crisis económica y se ha vuelto a la casilla de salida en lo que respecta al empleo femenino.

1.5.3. Crisis de 2008 y equiparación laboral: selección por cualificación y depreciación de títulos extranjeros

La recesión actuó como un filtro de selección educativa de modo que el mercado de trabajo despidió a los menos formados y destruyó buena parte del empleo que requería menos cualificación. Lo cual ocurrió particularmente con los nativos, pero también con los foráneos. En efecto,

los inmigrantes con un nivel de instrucción más elemental, sobre todo si habían llegado poco tiempo antes, tuvieron que marcharse de España o reinventarse. Claro está que para reinventarse como autónomo hay que tener suficiente nivel de conocimiento del mercado de trabajo, y esa información no estaba en poder de los flujos de inmigrantes más recientes. Los últimos en llegar fueron los primeros en verse obligados a emigrar de nuevo, más aún si sus empleos eran prescindibles.

Entre las mujeres, en particular entre las nativas, las tasas de ocupación estuvieron siempre muy vinculadas al nivel educativo. El enlace entre nivel de instrucción y mayor tasa de empleo se reforzó todavía más tras la recesión. El cordón que anuda formación y empleo se afloja entre la población inmigrante en general, y en particular entre las mujeres, habida cuenta de las ocupaciones a las que acceden y en las que se concentran. Hay, por así decirlo, nichos laborales que les son asignados. Además, el lazo entre titulación reglada y empleo se debilita entre los foráneos por causa de la depreciación o erosión que sufren sus acreditaciones al no ser reconocidas oficialmente o ser despreciadas por el mercado en aquellas ocupaciones que les son reservadas y a las que se les destina⁽⁹⁸⁾.

Antes de 2009, las mujeres tenían una tasa de empleo inferior a la de los hombres independientemente de su posición familiar en el hogar, sobre todo si la mujer se encuadraba en una familia «tradicional», es decir, la formada por pareja e hijos. En ese tipo de hogar, la tasa de ocupación era 40 puntos inferior a la de los varones en igual posición familiar. La familia tradicional penaliza a la mujer mientras que espolea la intensidad laboral masculina. Los hombres que adoptan el rol de proveedor trabajan más horas y en más empleos cuando hay descendencia. El modelo que relaciona posición familiar y empleo se suavizó tras la recesión, pero no desapareció.

⁽⁹⁸⁾ La brecha de ingresos entre nativos e inmigrantes crece cuanto mayor es el nivel educativo.

Las tendencias que se apuntan tras 2009 nos hacen ver que se produce un incremento de las personas que conviven en pareja (12 al 16%) y de aquellos que viven solos o en hogares sin núcleo familiar (6 al 11%). El mercado de la vivienda, ya se ha mencionado, tiene mucho que ver en ello. Ambos procesos inciden en la mengua de las parejas con hijos/as, que, sin embargo, siguen siendo mayoría (del 67 al 56%). Por su parte, la migración suele entrañar la emancipación de la familia de procedencia, a resultas de lo cual son menos los foráneos que conviven con su padre o madre que los nativos. Las mujeres inmigrantes conforman en mayor proporción hogares con madre sola, mientras que los hombres se acumulan en mayor medida en hogares no familiares. La monoparentalidad, y por ende la vulnerabilidad social, afecta más a las mujeres (10% nativas y 14% inmigrantes) que a los hombres (solo un 2%) tanto si son nativos como si han nacido fuera de España.

Permítasenos una reflexión al respecto de la reagrupación familiar de los inmigrantes. Por un lado, está bien acreditado que se acelera y aumenta la intensidad laboral de los hombres. Además, es sabido que la ruptura del escudo familiar torna más vulnerables a las personas «desvinculadas», y en particular a las mujeres que forman un núcleo monoparental. Por ello es loable que las políticas de inmigración faciliten la reagrupación familiar de los inmigrantes, si bien este proceso presenta aristas contradictorias. El momento económico y político que se vive en los dos países, el de origen y sobre todo el de destino, tiene consecuencias sobre los procesos de reagrupación familiar y los tiempos de integración de los componentes de la reunificación del hogar.

Desde el punto de vista afectivo, la reagrupación de la familia beneficia a la educación de los hijos (tanto en el plano de los valores que se transmiten como en la formación reglada e institucional) y difumina las huellas emocionales en el entorno de convivencia. Pero también perjudica a la mujer migrante, ya que presenta graves dificultades para compatibilizar las tareas de crianza con los requerimientos de

un mercado laboral que integra su mano de obra en condiciones de precariedad. Las políticas públicas no mitigan los desajustes de las largas jornadas, los bajos salarios y el trabajo bajo demanda de los sectores en los que habitualmente se integran (tales como hostelería, agricultura, servicio doméstico y cuidados de personas en situación de dependencia). Si no que, más bien, su llegada ha sido reclamada para cubrir aquellos puestos laborales que las mujeres autóctonas han dejado de desempeñar precisamente por las dificultades que plantean con la reproducción social. Estas cuestiones podrían dar lugar a que las mujeres migrantes que reagrupan permanezcan ancladas a la reproducción y al ejercicio de los cuidados quedándose aisladas en el hogar. Se resiente el aprendizaje del idioma del país de destino y se retrasa su incorporación al mercado laboral formal y con él su autonomía económica. En el modelo familiar de varón proveedor de recursos materiales y mujer productora de recursos afectivos y reproductivos, es preciso analizar con cuidado la cara y la cruz de la reunificación del hogar extranjero en el país de destino. Un debate público y político que examine el modelo económico de producción ajeno al ciclo y la trayectoria vital de las personas trabajadoras será imprescindible en el futuro para mantener la sostenibilidad de nuestra supervivencia.

1.5.4. Treinta años de cambio femenino: del 40 al 70% de mujeres con empleo sin superar el patrón reproductivo tradicional

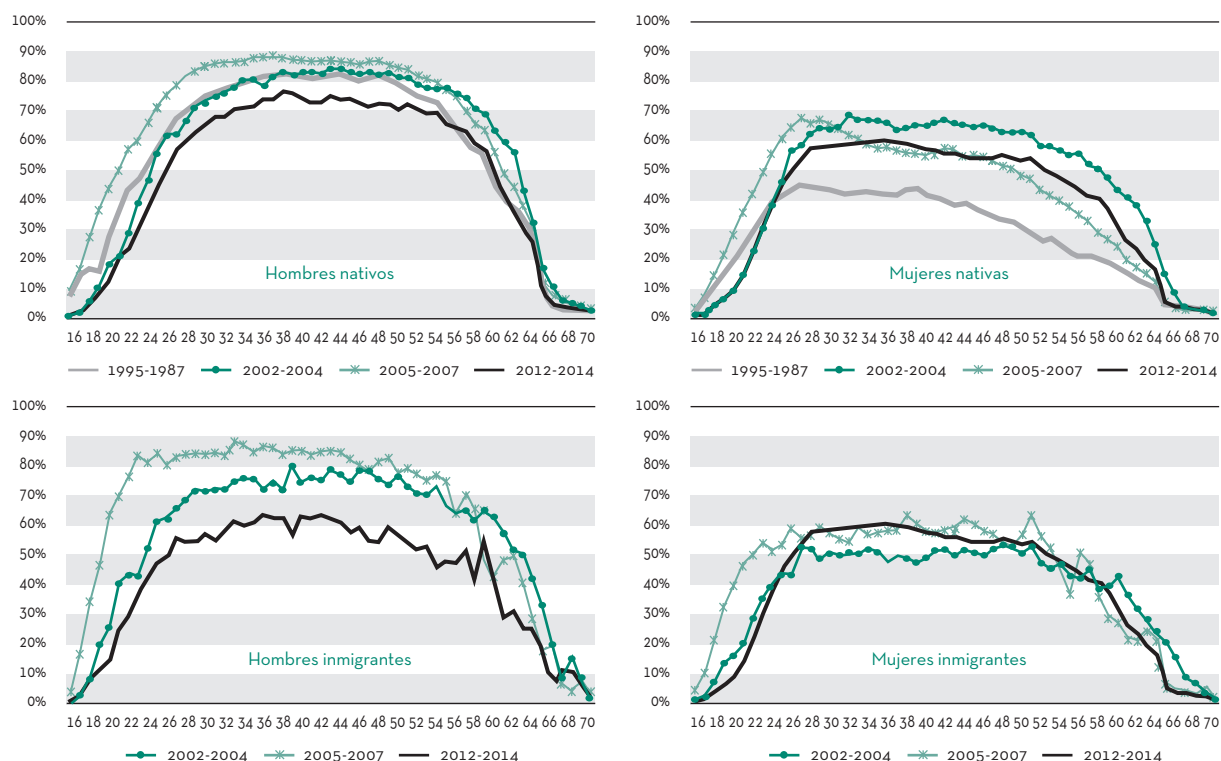
Hace treinta años, las mujeres nacidas en España tenían una tasa de empleo del 40% entre los 25 y los 40 años (ese era el pico más alto), mientras que hoy superan el 70% entre los 32 y los 42 años. He aquí el gran cambio acaecido en la sociedad espa-

ñola. Esa mayor implicación laboral de la mitad del total de la población repercute en todos los ámbitos de la vida colectiva. Siendo así, eso no nos puede hacer olvidar que, si bien se ha acercado, aún se encuentran 15 puntos por debajo del nivel de empleo de los varones nativos. Es decir, que si seguimos a ese ritmo aún tardará tiempo en cuajar la equidad laboral entre los sexos. La expansión económica de principios de siglo mejoró la intensidad de empleo femenino a todas las edades (entre los 16 y los 64 años), pero la pauta etaria no cambió entre 1995 y 2005. Esa pauta etaria dibuja el patrón de un modelo familiar en el que la presencia laboral de la mujer en el mercado de trabajo asalariado queda supeditada, con mayor o menor énfasis, a las tareas reproductivas en el hogar.

¿Y las mujeres inmigrantes? Mientras que los hombres inmigrantes llegaron a tener una tasa de ocupación del 90% antes de la recesión y perdieron 30 puntos tras el batacazo de la construcción, las mujeres llegaron al 60% en su máximo esplendor y cayeron 10 puntos con la crisis de 2009. En la actualidad, los hombres inmigrantes se encuentran 10 puntos por debajo del periodo de éxtasis inmobiliario, pero también 10 puntos por encima del fondo de la crisis. Están, pues, en una situación intermedia, aunque no han restablecido el nivel anterior a la Gran Recesión. Tampoco las mujeres inmigrantes se han recuperado satisfactoriamente, pues su tasa de empleo es solo 2 puntos superior a la de la crisis.

En resumen, las variables género y migración se ven más afectadas cuando se ha formado familia, por así llamarla, completa. Ese paso conduce a una tasa de empleo mayor entre los hombres nativos e inmigrantes, seguidos por las mujeres nativas y, por último, las inmigrantes. Se trata de un patrón que activa las diferencias de género y de situación migratoria, en otras palabras, menor ocupación en mujeres e inmigrantes sobre todo cuando se convive con pareja e hijos.

En lo que se refiere al ciclo de vida, la recesión de 2009 dañó más a las personas jóvenes con

GRÁFICO 1.9. Tasa de ocupación por edad, sexo y situación migratoria según periodo de observación

Fuente: Miret, 2025.

independencia de su sexo. La ocupación femenina, por ejemplo, cayó 10 puntos y se hundió hasta el 60%. Lo más interesante, desde el punto de vista del modelo social español, es que la recuperación habida a partir de 2013 ha llevado a que las mujeres entre los 30 y los 50 años mantengan una ocupación del 70%, pero sin superar el nivel alcanzado antes de 2009. Es decir, en doce años no hemos conseguido recuperarnos de los daños habidos durante el sexenio negro de la recesión económico-financie a.

Dos cuestiones encadenadas aparecen en el fondo de la situación, una de naturaleza estructural y la otra de carácter cultural. La primera se aproxima a las causas que producen una menor implicación de la mujer respecto de los hombres en el mercado de trabajo. Ello es así tanto si se trata de mujeres nativas como inmigrantes, pero nos interesa, particularmente, en qué medida (diferencial) influ e el

nivel de instrucción en superar la brecha laboral de género. La segunda pregunta está relacionada con la anterior y apunta hacia el modelo social español y hacia la pauta idiosincrásica que distribuyen funciones y roles según género en la vida familiar.

1.5.5. La educación reduce más el paro femenino y el modelo de varón proveedor persiste, penalizando el empleo femenino

La tasa de paro siempre es menor cuantos más estudios se tienen y los estudios reducen más el desempleo entre las mujeres que entre los

hombres. Y el efecto educativo sobre el paro es más potente entre los nativos. Así, por ejemplo, el desempleo se les reduce a los inmigrantes del 29 al 16% (-13 puntos), mientras que para los nativos baja del 26 al 7% (-19). El efecto de la instrucción reglada y formal sobre el paro es muy significativo con independencia de la edad, el sexo y la etnia. Si bien entre los inmigrantes cuenta y pesa la deflación de sus títulos al llegar al mercado de trabajo español y por eso la formación les influye menos.

Entre los hombres nativos, la mayor complejidad del hogar va asociada con menor desempleo. Lo cual significa que, en un hogar «tradicional y completo» (progenitores más algún hijo o hija), la intensidad laboral del varón es mayor. El modelo de varón proveedor está también muy presente entre la población inmigrada. En contraste es mayor el paro entre las mujeres con hijos (sobre todo en hogares monoparentales), con lo que se reduce su función de cuidadoras y se desplaza hacia la de jefatura de hogar y proveedoras y de sustento económico.

1.5.6. Recuperación incompleta y desafíos estructurales: del patrón tradicional de género erosionado a las políticas pendientes

En conclusión, la ocupación en el mercado de trabajo de 2024 es muy desfavorable para la juventud, lo es también para las mujeres y continúa siéndolo para la inmigración, sin que se vislumbre cómo se van a remediar, en un plazo determinado, tales desequilibrios. Las circunstancias laborales enfrentan al país en tres dimensiones (edad, género y lugar de origen) que dan lugar a prácticas discriminatorias por edad, sexo y etnia.

La pauta de empleo masculina de nativos y foráneos oscila al compás de los ciclos económicos y de su composición etaria y étnica. Los inmigrantes ingresan antes en el mercado laboral y se retiran más tarde que los autóctonos, pero coinciden con los españoles en las edades adultas. Es la necesidad la que hace que los jóvenes inmigrantes acepten condiciones laborales y salariales que los nativos no consideran admisibles.

El patrón femenino de empleo también participa más en el mercado de trabajo durante las fases expansivas de la economía, pero presenta un calendario laboral idiosincrásico, es decir, propio del patrón de género. Dicho de modo más explícito, la pauta de las mujeres se parece mucho a la de los varones en las edades jóvenes, pero se distancia de ellos durante la etapa adulta. La explicación principal no es otra que el vínculo que existe entre empleo y trabajo no remunerado de cuidados.

Mientras que la formación de una familia, primero de la pareja y después con la crianza de los hijos, espolea (estimula) la tasa de empleo de los hombres, desactiva (absorbe) la energía laboral de las mujeres. Ciertamente se ha reducido a la mitad la distancia que existía entre las tasas de ocupación por género, pero la equiparación aún queda lejos. La pauta socializadora del modelo de padre proveedor y madre cuidadora está siendo erosionada, pero no ha desaparecido. La ausencia de políticas públicas de apoyo a las necesidades de reproducción en las familias es una de las causas de que esta fórmula de varón trabajador y mujer cuidadora se reactive después del primer hijo y que se mantengan hasta que alcanzan la edad escolar. Ni el aumento de los permisos de paternidad ni las licencias por cuidados que contempla la nueva Ley de las Familias han generado, por ahora, efectos transformadores al respecto. Y no se trata únicamente de opciones individuales o culturales, sino de elementos estructurales que impiden la supervivencia cotidiana de las personas más frágiles si no existe alguien en el hogar que pueda atender

sus necesidades vitales. Las políticas sociales tienen aquí un desafío de futuro para resituar la relevancia laboral y dar centralidad a la vida. Aumentos sustanciales en los permisos de maternidad y paternidad, cambios en los horarios laborales y un acceso digno a la vivienda serán algunas de las claves que tendrán que tratarse a corto plazo.

Las mujeres inmigrantes presentan una pauta laboral por edad similar a la de los hombres inmigrantes, pero con una intensidad mucho más baja (15 puntos menos) a lo largo de toda su biografía. Y la manera de conducirse en familia, los arreglos y la función de cada sexo sigue siendo el del dominio patriarcal, aunque las jefaturas de hogar femeninas, por otra parte económica y socialmente muy vulnerables, sugieren una mayor independencia económica de la mujer y en consecuencia un desgaste lento y sufrido del modelo tradicional de dominio del varón.

En 2024 se constata una recuperación, aún incompleta, de la crisis de 2009. Ni los hombres ni las mujeres se han recuperado del golpe recesivo y del latigazo pandémico. A ello se une el efecto de ser inmigrante, lo cual continúa deprimiendo el empleo de la población adulta, en particular de la femenina.

Pese a todo lo dicho vale la pena prolongar los estudios si el objetivo es la inserción en el mercado de trabajo. El efecto es mayor en las mujeres, que van así reduciendo la distancia entre géneros de las tasas de actividad y de empleo, pero sin llegar a converger. Esta influencia positiva se da con menos fuerza entre los inmigrantes por la dificultad de convalidación y por la depreciación que sufren las acreditaciones extranjeras. Pero cuanto mayor es el nivel de instrucción, menor es la probabilidad de estar en paro, sobre todo entre la población femenina nacida en España.

1.6. Transformaciones familiares y sostenibilidad de la vida

1.6.1. Diversidad familiar y emancipación tardía: del matrimonio secuencial a trayectorias reversibles

Los cambios demográficos y sociales comentados, sobre todo aquellos derivados de la reducción de la natalidad y el incremento de la longevidad, han tenido notables repercusiones en la composición y en la organización de las familias. Con respecto al ritmo de otros periodos históricos, estas transformaciones han sido especialmente rápidas en las últimas tres décadas, dando lugar a la creación de modelos familiares que se caracterizan tanto por la pluralidad de las formas de convivencia como por la

diversidad de itinerarios para formar y romper los vínculos de pareja. Los patrones tradicionales que comenzaban con la emancipación a través del matrimonio y continuaban con el nacimiento de los hijos y su crianza comienzan a desgastarse y dar paso a nuevas trayectorias vitales. Actualmente, el curso de vida es mucho más heterogéneo, más cambiante y con mucha mayor capacidad para ser reversible. Las variadas formas con las que se afrontan las transiciones vitales están promoviendo cambios en las normas sociales en torno al matrimonio, la maternidad, la paternidad, las rupturas de las parejas y la composición, en definitiva, de los hogares⁽⁹⁹⁾.

⁽⁹⁹⁾ SEIZ, M., et al. (2022). «La evolución de las normas sociales relativas a las transiciones familiares en España». *Revista Española de Sociología*, 31(2), a106.

Algunos indicadores básicos nos acercan a estimar la relevancia de estos procesos y muestran cómo ese modelo secuencial de vida se está difuminando (tabla 1.12). Abarcando las tres décadas que transcurren en el periodo 1991-2023 nos encontramos con que, según los datos del Movimiento Natural de la Población, la *tasa bruta de primonupcialidad*, el número de primeros matrimonios por cada mil habitantes, desciende de un 10,6 por mil a un 5,8 por mil. Además, la *edad media al primer matrimonio* se ha retrasado nueve años desde 1991, situándose actualmente en 36,9 años para los hombres y en 34,9 años para las mujeres. La formación de pareja se ha desplazado en el tiempo por diversos condicionantes, como el alargamiento de los años en la educación formal o la tardanza en la consolidación laboral, pero si ponemos esta cifra en relación con la evolución de la cohabitación, vemos que el matrimonio ya no es la única estrategia elegida para crear una familia y que, más bien esta decisión, en caso de llevarse a cabo, se posterga después de un periodo de convivencia(100).

Según la información del Censo de Población y Viviendas, el porcentaje de *parejas de hecho* alcanzó el 13,5% en el año 2021, cuando su incidencia en 1991 era tan solo de un 4,0%. Este aumento de parejas cohabitantes ha sido fundamental para diversificar las vías para la convivencia y, aunque en ocasiones su crecimiento se ha explicado por una tendencia a la creación de uniones menos intensas o efectuadas a edades más avanzadas(101), lo cierto es que la

persistencia de esta pauta nos hace refl xionar sobre si realmente las normas sociales del paso inicial de la vida conyugal se están modificand de tal manera que las uniones de hecho estén reemplazando a los matrimonios. Indicios de esta segunda opción están muy presentes en indicadores como el porcentaje de *nacimientos de madres no casadas*, que alcanzó el 50,0% en 2023, cuando en 1991 se ubicaba en el 10,0% (datos del Movimiento Natural de la Población) (tabla 1.12). Aunque no sabemos cuántas de ellas terminan contrayendo matrimonio, lo cierto es que los datos indican que este ha perdido su fuerza como institución de confianza que determina la autonomía con respecto al núcleo familiar de origen y que marca el paso para la formación de las uniones. Todavía sigue siendo relevante como ritual para una parte significativa de la población, pero su centralidad en la trayectoria vital se ha diversificad .

TABLA 1.11. Evolución de las características básicas de la nupcialidad y la cohabitación en España (1991-2023)

	1991	2023
Matrimonios	218.121	172.430
Tasa bruta de nupcialidad	11,1‰	7,1‰
Tasa de primonupcialidad	10,6‰	5,8‰
Edad media al primer matrimonio	27,0	35,9
Edad media al primer matrimonio (hombres)	28,1	36,9
Edad media al primer matrimonio (mujeres)	25,9	34,9
Parejas de hecho	4,0%	13,5%*
Edad media de maternidad con el primer hijo	27,2	31,5
Hombres que se casan por segunda vez	5,8%	24,2%
Mujeres que se casan por segunda vez	3,7%	17,3%
Matrimonios civiles		
Matrimonios entre personas del mismo sexo		
Matrimonios mixtos		

Fuente: Elaboración propia a partir del Movimiento Natural de la Población y del Censo de Población y Viviendas, Instituto Nacional de Estadística. *Dato del año 2021. **Dato del año 2005 por ser la fecha en la que se aprueba la legalidad entre matrimonios del mismo sexo.

(100) JIMÉNEZ-RODRÍGUEZ, J., KHAMIS, N. y REQUENA, F. (2022). «Parejas y jóvenes: el proyecto de vida en pareja». En Requena, F. y Ayuso, L. (eds.). *La gestión de la intimidad en la sociedad digital. Parejas y rupturas en la España actual*. Madrid: Fundación BBVA, pp. 97-132.

(101) KHAMIS, N. y JIMÉNEZ-RODRÍGUEZ, J. (2022). «Parejas convencionales: matrimonios y uniones de hecho». En Requena, F. y Ayuso, L. (eds.). *La gestión de la intimidad en la sociedad digital. Parejas y rupturas en la España actual*. Madrid: Fundación BBVA, pp. 209-240.

En definitiva, la formación familiar de la segunda década del siglo XXI se caracteriza por una tardía emancipación residencial de los jóvenes, una expansión y consolidación de la cohabitación, un alejamiento en la sincronización entre el abandono del hogar de origen con respecto a la formación de la primera unión y una desvinculación entre el matrimonio y la reproducción. El aumento de la edad del primer matrimonio y del nacimiento del primer hijo son también significativos para explicar estos cambios culturales, ya que ejemplifican la existencia de una relajación de las normas que regulan el calendario de las transiciones familiares(102).

Estos procesos han promovido unas líneas secuenciales del curso de la vida más porosas que reflejan cómo en estos últimos treinta años los prejuicios sociales y las connotaciones inmutables de la familia nuclear tradicional, dominante durante la etapa de la transición y la consolidación democrática, comienzan a desdibujarse como predominantes. Así, los *matrimonios entre personas del mismo sexo* han ido creciendo desde su aprobación en el año 2005, posicionándose en el 3,9% de los celebrados, y los *matrimonios mixtos*, aquellos en los que al menos uno de los contrayentes ha nacido en el extranjero, suponen ya uno de cada cinco con respecto del total (tabla 1.11).

Las formaciones de las parejas y los comportamientos reproductivos responden ahora a una multiplicidad de casuísticas vitales y de variados deseos individuales y no responden ya, como en la España de los años noventa, a estrictas consideraciones sobre cuáles son los momentos adecuados para estos comportamientos (Jelin, 2010)(103).

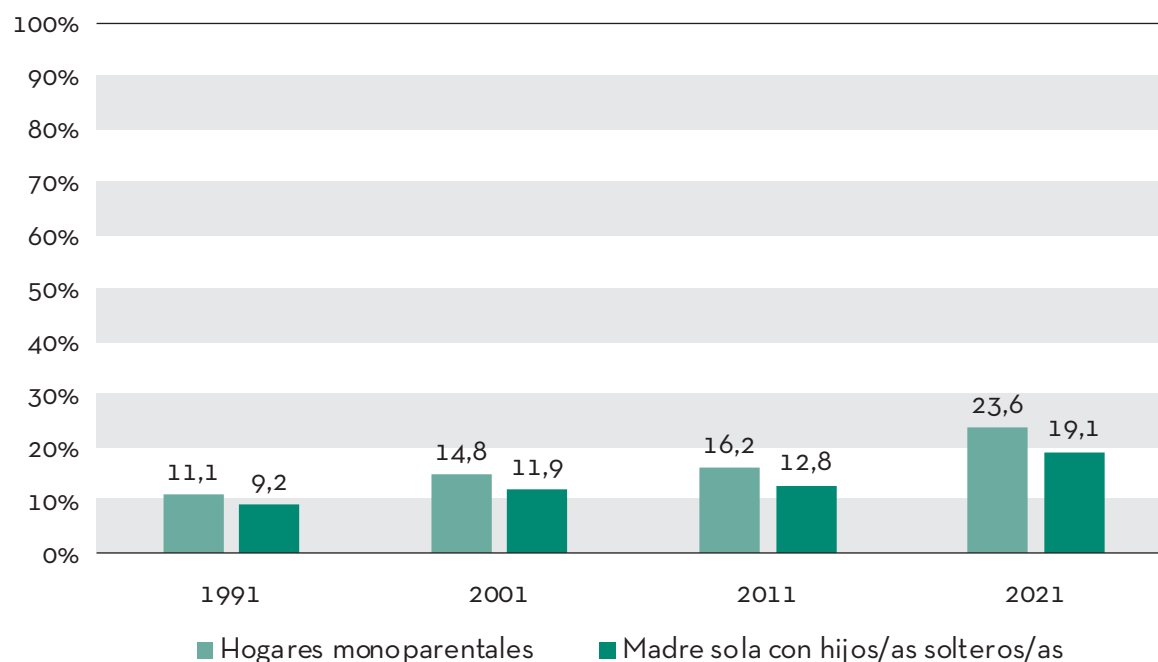
(102) LIEFBROER, A. y BILLARI, F. (2010). «Bringing norms back in: a theoretical and empirical discussion of their importance for understanding demographic behaviour». *Population, Space and Place*, 16(4): 287-305. <https://doi.org/10.1002/psp.552>

(103) JELIN, E. (2010). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Estos cambios en los valores que rodean las relaciones afectivas dan lugar a nuevas configuraciones familiares(104) dotadas de un carácter de mayor mutabilidad y de reversibilidad que erosionan la imagen tradicional de la estructura familiar como una institución indisoluble y permanente. Los lazos familiares pueden tanto disolverse como reconstituirse o fundirse en otros nuevos parentescos. Y lo que es más significativo, estas decisiones pueden tomarse sin prescripciones unilaterales sobre cómo debe formarse o romperse una unión familiar.

De hecho, desde que en 1981 se autorizó el divorcio en España, su presencia ha sido siempre significativa, especialmente alta al inicio de su implementación. En la actualidad, el ritmo de las rupturas se ha atemperado, en gran parte, porque la actual tendencia a la cohabitación previa al matrimonio y el retraso en la edad de los contrayentes reducen el número de relaciones fallidas. En 2023, la *tasa de divorcios* alcanzó solo al 1,7‰ de la población y el *ratio de divorcios* se situó en 46 por cada cien matrimonios, cifras relativamente bajas con respecto a las mostradas en décadas anteriores (tabla 1.13). A pesar de estos datos más suaves, el impacto de las separaciones en las estructuras familiares ha sido relevante y se visualiza, por ejemplo, en el notable aumento de los hogares monoparentales, uno de los modelos familiares que más ha crecido en el periodo estudiado. En el año 2021, el 23,6% del total de los núcleos familiares eran monoparentales. En el año 2011, tan solo hace una década, esta cifra descendía nada menos que al 16,2%. En 1991, al inicio del periodo estudiado se situaba en el 11,1%. Por lo tanto, su emergencia ha sido significativa a partir de cambios acontecidos en la última década, cuando los divorcios ya están normalizados al igual que tener hijos en solitario (gráfico 1.10).

(104) DOMÍNGUEZ, M. y LESNARD, L. (2018). «Families and social changes». *L'Année Sociologique*, 68(2): 295-314.

GRÁFICO 1.10. Evolución de las familias monoparentales y su peso relativo sobre el total de núcleos familiares (1991-2021)

Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Censos de Población y Viviendas de 1991, 2001, 2011 y 2021.

Las familias monoparentales con una madre sola con hijos/as solteros/as al frente sigue siendo predominante y alcanza al 19,1% de todos los núcleos familiares en 2021 (gráfico 1.8). Por lo tanto, las mujeres siguen siendo el «soporte» fundamental de los cuidados y la crianza, aunque es evidente que uno de los cambios más transformadores de los últimos treinta años ha sido el surgimiento de un modelo familiar más igualitario y negociador, frente a la familia nuclear tradicional en la que predominaba la autoridad paterna y una clara división de los roles sexuales⁽¹⁰⁵⁾. Según el Censo de Población y Viviendas de 2021, las parejas de doble ingreso representan ya el 48,2%. Fijémonos que en el año 1991 esta cifra descendía prácticamente

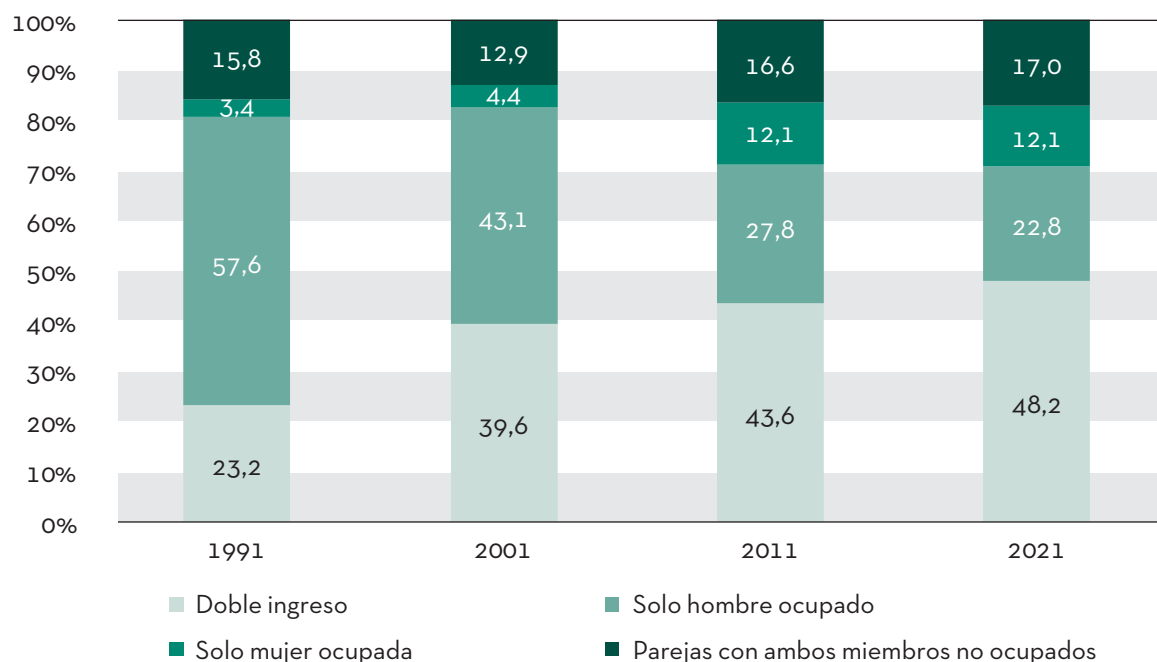
a la mitad, situándose en un 23,2%. Las parejas en las que el hombre es el único miembro de la pareja con empleo han descendido de forma espectacular: del 57,6% en 1991 al 22,8% en 2021. El cambio hacia un modelo de doble sustentador ha sido progresivo, pero ha sido en la década que transcurre entre 2001 y 2011 cuando se ha experimentado el cambio más abrupto (gráfico 1.11).

Este proceso ha sido crucial para explicar las transformaciones familiares comentadas. Si bien la demografía ha tendido a enmarcar estos cambios en la conocida históricamente como Segunda Transición Demográfica ⁽¹⁰⁶⁾, tales transformaciones no po-

⁽¹⁰⁵⁾ MEIL, G. (2023). «From the patriarchal family to the postmodern family: The transition in Spain». *Recherches familiales*, 20(1), 55-69.

⁽¹⁰⁶⁾ VAN DE KAA, D.J. (1987). «Europe's second demographic transition». *Population Bulletin*, 42(1), 1-59. LESTHAEGHE, R. (2010). «The unfolding story of the second demographic transition». *Population and Development Review*, 36: 211-251.

GRÁFICO 1.11. Evolución de las parejas según ocupación de sus miembros (ambos menores de 65 años)



Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Censos de Población y Viviendas de 1991, 2001, 2011 y 2021.

drían haberse producido de no ser por la reconfiguración que han supuesto en los hogares los cambios experimentados en los roles de género. Las consecuencias del acceso de las mujeres a actividades remuneradas y a los espacios públicos han sido tan transformadoras, social y culturalmente, que hemos vivido una revolución. La conocida como la «revolución de género»⁽¹⁰⁷⁾ comenzó, en una primera etapa, con el espectacular incremento de la participación femenina en el mercado laboral. Precisamente, ha sido la feminización de la fuerza de trabajo el fenómeno que volcó el modelo familiar del varón sustentador en los años noventa. La Encuesta de Población Activa estima el porcentaje de mujeres entre 25 y 54

años con empleo en un 40,6% en 1996, un 51,3% en 2001, un 56,7% en 2011 y un 61,4% en 2021. La participación laboral femenina experimenta su desarrollo más significativo, por tanto, en los años noventa, etapa en la que también se transforma el modelo familiar del «hombre ganador de pan»⁽¹⁰⁸⁾ afianzándose el modelo de «doble ingreso» en los 2000.

Este poderoso cambio en las funciones sociales de las mujeres no se tradujo, sin embargo, en una transformación simultánea de su posición en los hogares. Las mujeres asumieron responsabilidades fundamentales para el apoyo económico familiar, pero sin un alivio paralelo de sus responsabilidades

⁽¹⁰⁷⁾ GOLDSCHIEDER, F., BERNHARDT, E. y LAPPEGÅRD, T. (2015). «The gender revolution: A framework for understanding changing family and demographic behavior». *Population and Development Review*, 41(2), 207-239.

⁽¹⁰⁸⁾ VALIENTE, C. (1997). «¿Algo más que ganadores del pan? El papel de los hombres en el ámbito familiar en España (1975-1996)». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79: 221-246.

familiares. Más bien, añadieron un «segundo turno», como ha señalado Hochschild(109), y seguramente esta presión de tiempos y tareas con escasos apoyos públicos y reconocimiento personal sea uno de los factores que conllevó el retraso de sus transiciones vitales hacia la vida en pareja y el nacimiento del primer hijo, entre otros cambios en los valores sobre el momento adecuado para formar una familia. De hecho, no es hasta recientemente cuando se hace pública y forma parte del debate social la consideración de que la implicación de los hombres en las tareas domésticas y de cuidados es fundamental, no solamente para mantener unos estándares de equidad y justicia social entre ambos géneros, sino también para fortalecer a las familias.

Por un lado, existen reclamos y movimientos que nunca han sido tan fuertes como ahora, que inciden en el reconocimiento de las mujeres como personas y contra la desigualdad estructural que las ha acompañado históricamente. Una muestra de ello han sido las huelgas generales de mujeres en España que tuvieron lugar el 8 de marzo de 2018 y 2019 y que, con gran éxito, se convirtieron en referentes mundiales para el feminismo (Idoiaga et al., 2022(110); Campillo, 2019(111)). Pero, por otra parte, a su vez, las mujeres continúan ubicadas en su rol de «soporte» familiar, o sea, ancladas en su rol de hijas, esposas y madres, y ello ha dado lugar a la reconocida «crisis del cuidado», que hace referencia a las tensiones entre el empleo, la reproducción humana y los límites que plantean su organización política(112).

(109) HOCHSCHILD, A. (1989). *The second shift: working parents and the revolution at home*. Berkeley, CA: University of California Press.

(110) IDOIAGA, N., et al. (2022). «#8M women's strikes in Spain: following the unprecedented social mobilization through water». *Journal of Gender Studies*, 31(5): 639-653.

(111) CAMPILLO, I. (2025). «If we stop, the work stops: the 2018 feminist strike in Spain». *Social Movement Studies*, 18(2), 252-258.

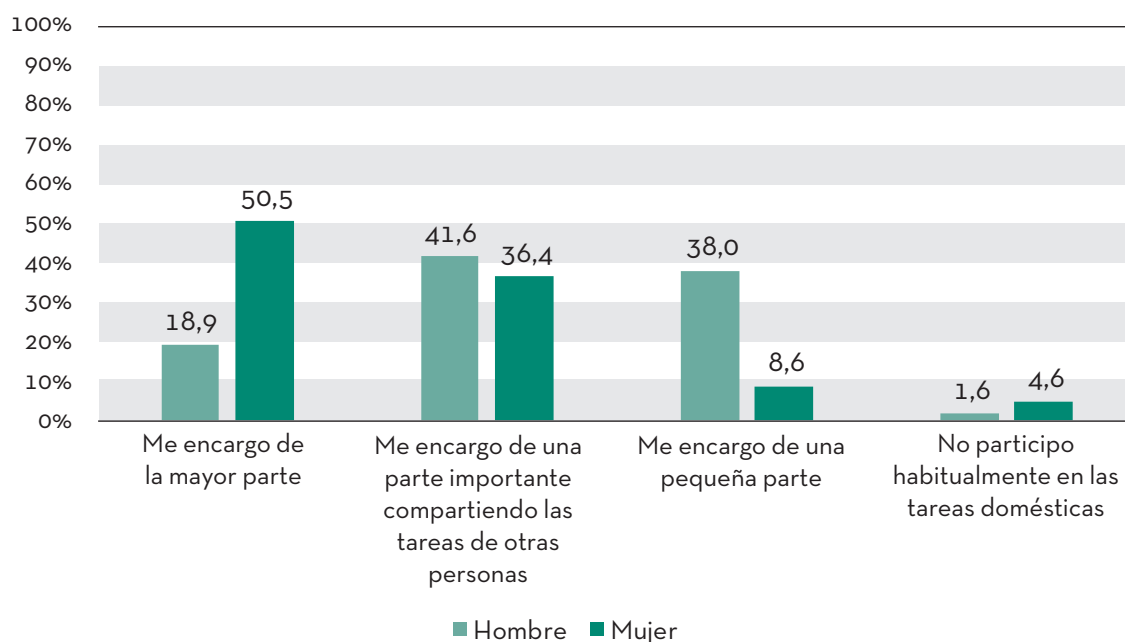
(112) PÉREZ OROZCO, A. (2006). *Perspectivas feministas en torno a la economía: el caso de los cuidados*. Madrid: Consejo Económico y Social.

1.6.2. La persistencia del segundo turno: corresponsabilidad incompleta en tareas domésticas y de cuidado

Este apartado tiene como objetivo analizar la posición diferencial de mujeres y hombres en los hogares vinculada a la división sexual del trabajo, tanto en el ámbito de la limpieza y el mantenimiento de las casas como con respecto a la provisión de cuidados de menores y adultos en situación de dependencia. Hemos anclado el análisis en las dos dimensiones que los estudios académicos han identificado como aquellas que generan más desventaja social en este colectivo(113). La primera trata la desequilibrada distribución de las tareas domésticas entre hombres y mujeres, y la segunda hace referencia a la sobrecarga femenina en las actividades diarias de cuidados no remunerados en los hogares, especialmente aquellas orientadas a las personas mayores.

Entendemos por «trabajo doméstico» todas aquellas tareas vinculadas al mantenimiento del hogar, desde su limpieza hasta su funcionamiento integral. Por su parte, consideramos que el «trabajo de cuidados» hace referencia a las tareas directas de atención a personas, y nos centramos especialmente en el trabajo de cuidados no remunerado, es decir, aquel que se desempeña dentro de las familias y que, habitualmente, es realizado por parientes, allegados o personas voluntarias que no reciben ninguna retribución económica. Aunque las tareas domésticas suponen en sí mismas actividades de cuidados, en cuanto son necesarias para la supervivencia diaria y la sostenibilidad de los hogares, tratamos su análisis de forma separada. Ello nos permite tener un mejor acerca-

(113) COMAS-D'ARGEMIR, D. y BOFILL, S. (2022). *Cuidar a mayores y dependientes en tiempos de la COVID-19*. Barcelona: Icaria Editorial.

GRÁFICO 1.12. Reparto de las tareas domésticas según sexo (personas mayores de 25 años)

Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas, 2021.

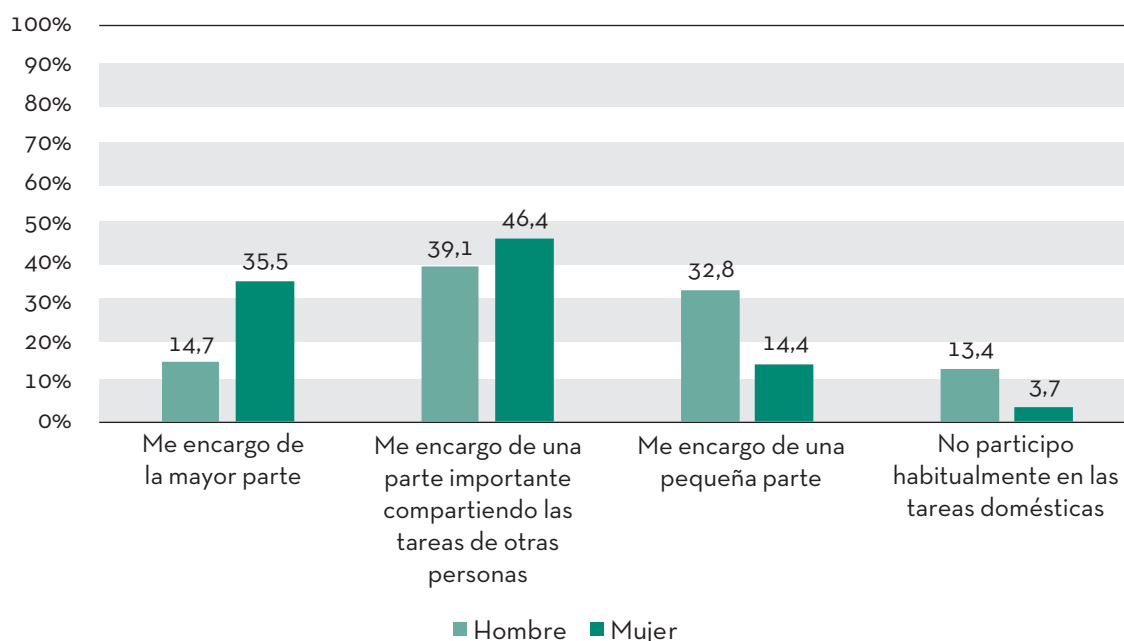
miento al ámbito de la corresponsabilidad entre géneros y focaliza con más acierto las tareas más intensivas en términos físicos, psíquicos y temporales, tal y como es el caso de los cuidados de larga duración (aquellos orientados a las personas mayores y dependientes, adultos crónicos o con discapacidad⁽¹¹⁴⁾. Partimos, por tanto, de que los cuidados hacen referencia «a todas las necesidades que requieren las personas para garantizar el sostenimiento y la reproducción de su vida, así como su bienestar físico y emocional»⁽¹¹⁵⁾.

El análisis de la Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas (ECEPOV, en

adelante) del año 2021 muestra una elevada desigualdad de género en los hogares en relación con el reparto tanto de las tareas domésticas como de las tareas de cuidados, y visualiza la sobrecarga femenina en la asunción de estas actividades. Empezando con el *trabajo doméstico*, los datos indican que, mientras que el 50,5% de las mujeres mencionan ocuparse de la mayor parte de los quehaceres domésticos, esta cifra desciende al 18,9% en el caso de los hombres. El porcentaje de hombres y mujeres que declaran participar activamente en estas tareas del hogar de forma compartida se sitúa en el 36,4% en el caso de las mujeres y en el 41,6% en el de los hombres. Es decir, la corresponsabilidad entre sexos se desarrolla en una de cada tres mujeres entrevistadas. Es relevante la presencia de un 38,0% de hombres que señalan que se encargan de una pequeña parte del mantenimiento de sus hogares, frente al 8,6% de las mujeres que señalan esta opción (gráfico 1.12).

⁽¹¹⁴⁾ SULLIVAN, O. (2013). «What do we learn about gender by analyzing housework separately from child care? Some considerations from time-use evidence». *Journal of Family Theory & Review*, 5(2): 72-84.

⁽¹¹⁵⁾ GÁLVEZ, L. (2016). *La economía de los cuidados*. Granada: DeCulturas Ediciones.

GRÁFICO 1.13. Reparto de las tareas domésticas según sexo entre personas mayores de 25 años y menores de 40 años

Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas, 2021.

Estudios previos demuestran que esta desigualdad se inicia durante la adolescencia, aunque las diferencias aumentan cuando se tiene descendencia y ya se mantiene este patrón durante toda la vida⁽¹¹⁶⁾. De hecho, los datos confirman que esta desigualdad es prácticamente similar para todas las generaciones. Por ejemplo, en los hogares de personas de entre 25 y 40 años, solo el 14,7% de los hombres se encarga mayoritariamente de las tareas domésticas, frente al 35,5% de las mujeres. Si bien para las personas de estas generaciones el porcentaje de mujeres que declaran que se encargan de las tareas de forma compartida es algo superior que en el total general y se sitúa en el 46,4%, lo cierto es que el

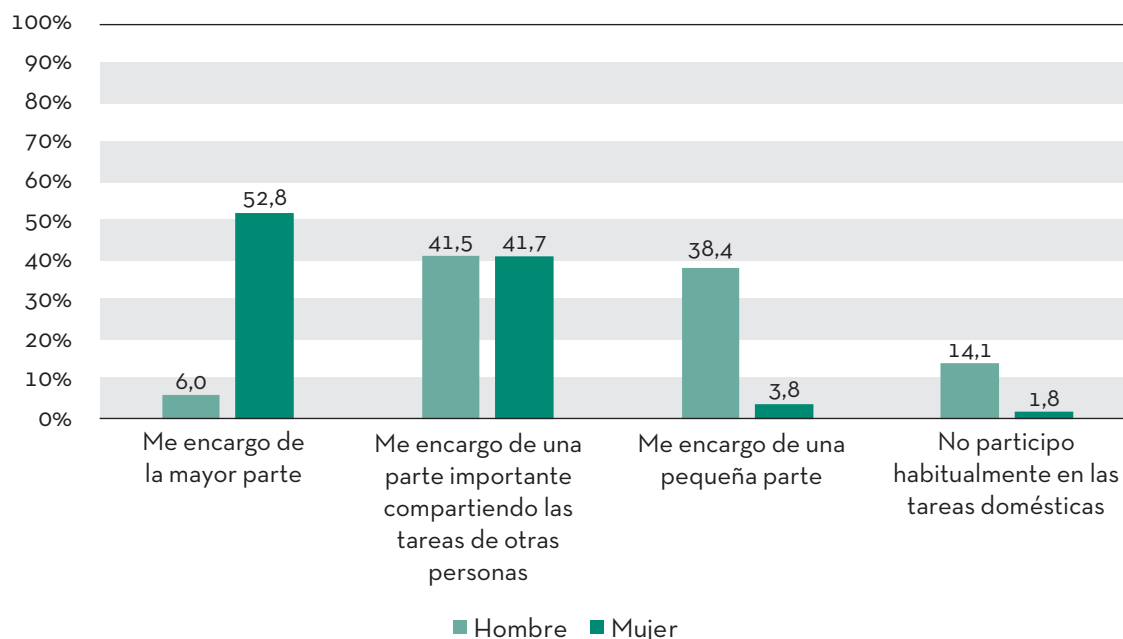
desequilibrio se mantiene de forma estructural, ya que incluso los hombres que señalan implicarse en las tareas de forma colaborativa descienden entre estas generaciones y se mantienen en niveles similares, que para el total poblacional se situaría en torno al 39% (gráfico 1.13).

Esta situación, en la que los hombres que declaran compartir las tareas es un porcentaje inferior al de las mujeres que señalan su consecución de forma colaborativa, nos hace pensar que el reparto del mantenimiento doméstico quizá no se realice, en el caso de las mujeres, de manera corresponsable con otros hombres, sino mediante la incorporación de otras personas del entorno: o bien contratando servicio doméstico o bien con apoyo de la familia extensa⁽¹¹⁷⁾. Cuando se da

⁽¹¹⁶⁾ AJENJO, M., y GARCÍA, J. (2019). «La persistente desigualdad de género en el uso del tiempo en España», *Perspectives Demographics*, 14.
GRACIA, P., et al. (2021). «Gender differences in child and adolescent daily activities: a cross-national time use study». *Acta Sociológica*, 65 (1). 41-65.

⁽¹¹⁷⁾ ELIZALDE, B., y DÍAZ, V. (2023). «Compartido, sí, pero todavía desigual. Pocos avances en el reparto de las tareas domésticas en Navarra», *Papers*, 108(4). 1-24.

GRÁFICO 1.14. Reparto de las tareas domésticas según sexo entre personas con pareja y con hijos (personas mayores de 25 años)



Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas, 2021.

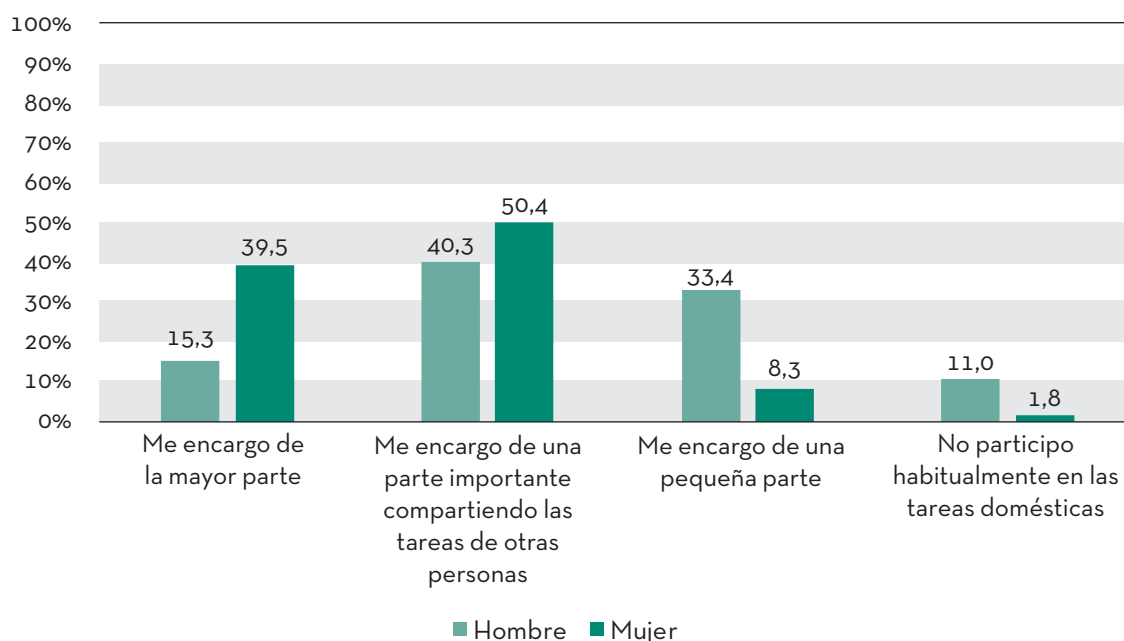
la situación de tener pareja y de tener hijos, la corresponsabilidad es mayor entre hombres y mujeres, pero los datos indican que persisten acomodados segmentos de población masculina que no participan en absoluto o, cuando lo hacen, es de una parte pequeña de las tareas domésticas (gráfico 1.14).

Este desequilibrio y su perpetuación a lo largo del tiempo se ha explicado, habitualmente, a partir de tres enfoques: 1) la disponibilidad de tiempo, 2) los recursos relativos y 3) los roles de género. El primero de ellos, el que hace referencia a la perspectiva relacionada con la «disponibilidad de tiempo», considera que la división del trabajo doméstico forma parte de una asignación que se realiza racionalmente dentro de los hogares en función del tiempo que cada uno de los miembros tenga disponible para dedicar a estas actividades. De esta manera, se supone que los hogares maximizan el tiempo de sus integrantes

en función de la utilidad y de forma pragmática según las diferentes habilidades, especialidades y beneficios que estos posean. Es así como este enfoque asume que, a mayor tiempo dedicado al trabajo remunerado, menor es la dedicación al trabajo doméstico y de cuidados, lo que explicaría esa sobrecarga femenina en las tareas domésticas, ya que las mujeres han tenido históricamente jornadas laborales reducidas y/o menores ingresos. La menor participación de las mujeres en el mercado laboral y sus históricas peores posiciones en este, desde esta perspectiva, son factores que las ubica en una posición de desventaja en la negociación del reparto del trabajo en el hogar⁽¹¹⁸⁾.

Sin embargo, estas teorías resultan insuficientes para explicar cómo la desigualdad en el reparto

⁽¹¹⁸⁾ BECKER, G. (1981). *A treatise on the family*. Cambridge: Harvard University Press.

GRÁFICO 1.15. Reparto de las tareas domésticas entre personas ocupadas a jornada completa según sexo (personas mayores de 25 años)

Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas, 2021.

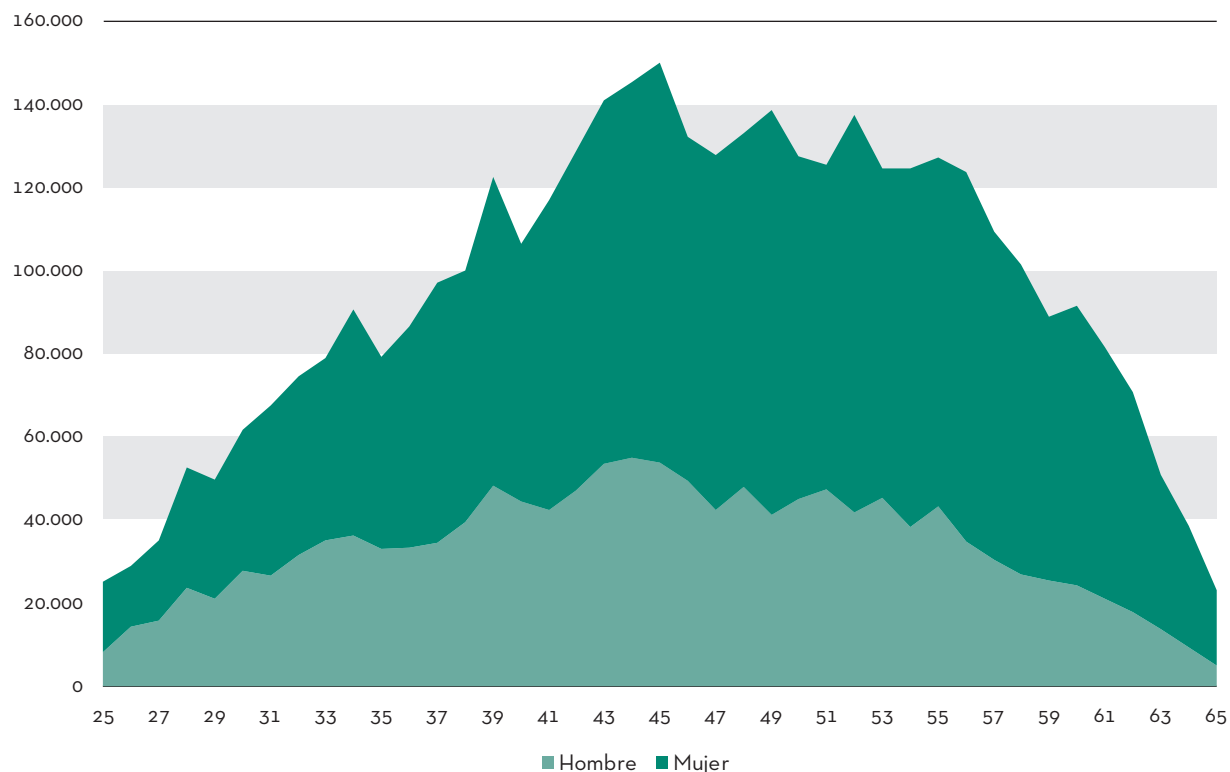
de tareas domésticas sigue manteniéndose aun cuando ambos miembros de la pareja trabajan de forma remunerada o incluso cuando es la mujer la única persona de la pareja que tiene un empleo(119). De hecho, si tenemos únicamente en cuenta los datos referentes a personas ocupadas, tanto de hombres como de mujeres, las cifras indican que esta desigualdad en los hogares continua vigente, aun cuando ambos sexos están incorporados en el mercado de trabajo a jornada completa. La cifra de hombres ocupados a tiempo completo que se encargan de la mayor parte de las tareas domésticas es del 15,3%, muy similar a la cifra del total de hombres en términos generales. De la misma manera, el 39,5% de las mujeres ocupadas a jornada completa afirman

realizar la mayor parte de las tareas domésticas (gráfico 1.15).

No obstante, es interesante mencionar que cuando hombres y mujeres trabajan de forma remunerada se mantiene un mejor equilibrio compartiendo estas actividades. Las mujeres ocupadas a tiempo completo que declaran compartir las tareas en el hogar se sitúan en el 50,4% y, en el caso de los hombres, el 40,3%. Una vez más, es probable que cuando las mujeres declaran compartir las tareas con otras personas, esa participación no provenga de hombres en el hogar, sino de otras personas del entorno. Aunque estas cifras son mejores que las que se mantienen para el total poblacional, todavía inclinan la balanza hacia una mayor presencia femenina en la realización de tareas en el hogar. Por lo tanto, aunque los hogares en los que las mujeres acceden a un trabajo remunerado tienden a ser más igualitarios, sigue existiendo una relevante brecha de género en el

(119) MCCLELLAND, T. y SLIWA, P. (2023). «Gendered affordance perception and unequal domestic labour». *Philosophy and Phenomenological Research*, 107: 501-524.

GRÁFICO 1.16. Reparto de las tareas domésticas a lo largo del ciclo vital según sexo y edad entre personas ocupadas a jornada completa que declaran encargarse de la mayor parte de las tareas domésticas (mayores de 25 años) (en miles)



Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas, 2021.

desempeño de las tareas domésticas, ya que estas siguen recayendo mayoritariamente sobre las mujeres.

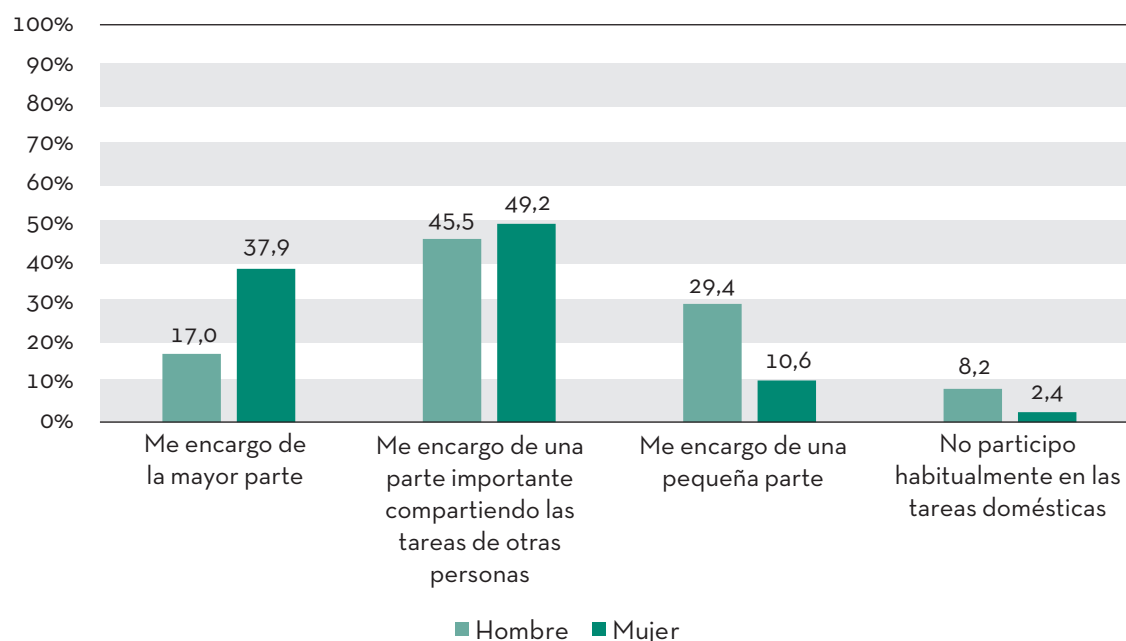
Es lo que algunas autoras han denominado como el «segundo turno»⁽¹²⁰⁾ para hacer referencia a esa sobrecarga de responsabilidades diarias en las vidas de las mujeres que tienen un trabajo remunerado al compaginar su presencia laboral con las exigencias reproductivas. El gráfico 1.14, que representa a hombres y mujeres que declaran encargarse de la mayor parte de las tareas

domésticas según edad, muestra la incidencia de este segundo turno y su fuerza estructural. Entre las generaciones más jóvenes existe un mayor equilibrio en las responsabilidades domésticas, pero este se resquebraja a medida que se avanza en edad. Se observa, además, que las mujeres en edades de formación familiar y de tener el primer hijo, la brecha se amplía, incluso cuando trabajan a jornada completa.

El segundo enfoque, la perspectiva de los «recursos relativos», explica el reparto de las tareas domésticas como una negociación entre los miembros de la pareja en el que los ingresos, la educación y el prestigio profesional son recursos de poder en la negociación de las personas. Según

⁽¹²⁰⁾ HOCHSCHILD, A. (1989). *The second shift: working parents and the revolution at home*. Berkeley, CA: University of California Press.

GRÁFICO 1.17. Reparto de las tareas domésticas según sexo y nivel educativo superior (mayores de 25 años)



Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas, 2021.

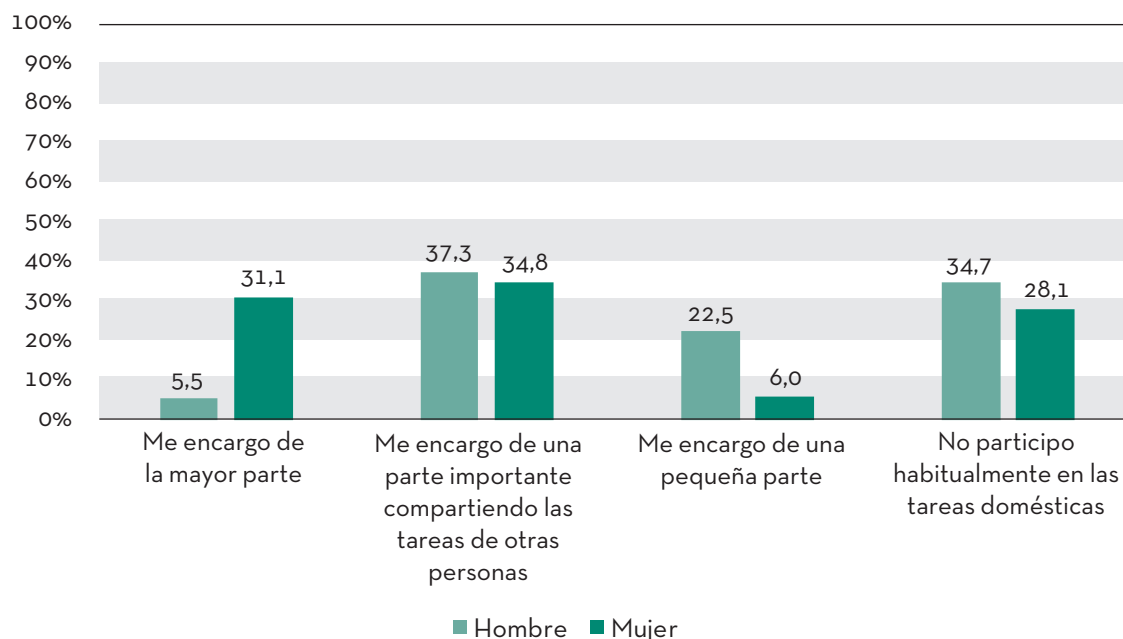
este enfoque, las personas tratarán de minimizar su tiempo dedicado a las tareas domésticas según estas dimensiones, de forma que aquellas mujeres con mayores niveles salariales deberían tener más poder en la negociación y, por lo tanto, compartir las tareas domésticas de manera más equitativa. Sin embargo, los resultados empíricos sobre los efectos del nivel educativo y de los ingresos en la división sexual del trabajo doméstico no han sido concluyentes y muestran una gran diversidad. En el caso de España, sí es cierto que el mayor nivel educativo condiciona una mayor igualdad en el reparto de tareas domésticas y que los modelos corresponsables, aquellos de personas que declaran compartir las tareas, es más elevado entre hombres y mujeres con educación superior, tal y como muestra el gráfico 1.17.

Pero el incremento de la corresponsabilidad no es muy elevado con respecto a las cifras generales de la población. Por ejemplo, el 17,0% de los

hombres con estudios universitarios afirma encargarse de la mayor parte de las tareas domésticas, cifra poco más elevada que la que presentan los hombres ocupados a jornada completa. Este mismo dato se sitúa en el 37,9% en el caso de las mujeres con estudios universitarios, cifra bastante menor que la que representa el dato a nivel general (que se situaba en el 50,5%). Pero aun a pesar de esta mejor igualdad, las mujeres siguen teniendo la carga principal de la consecución de estas tareas cuando tienen niveles formativos superiores (gráfico 1.17).

La tercera perspectiva, la relacionada con los «roles de género», es la que seguimos en este documento para explicar la división del trabajo en los hogares. Consideramos que esta desigualdad en el reparto cotidiano de las tareas en los hogares está relacionada con las propias relaciones y dinámicas de género que se construyen y configuran socialmente y no solo con las negociaciones que

GRÁFICO 1.18. Reparto de las tareas de cuidados en los hogares según sexo (personas mayores de 25 años)



Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas, 2021.

se establecen entre las parejas de manera privada. En este sentido, la división sexual del trabajo se explica preferentemente por la desigual socialización de hombres y mujeres en la que se interiorizan unos determinados roles esperados para cada sexo, con diferentes responsabilidades en cada caso que finalmente se convierten en expectativas de comportamientos y entre las que se encuentra una naturalización femenina de las tareas domésticas. Algunos autores denominan a este proceso como «*doing gender*»⁽¹²¹⁾. Por lo tanto, «las mujeres asumen el trabajo doméstico y de cuidados no solo como respuesta a las necesidades de bienestar de las personas del hogar, sino también como una forma de construirse apropiadamente como mujeres. Por otra parte, para los hombres, el

empleo puede ayudarles a construirse como hombres liberándolos de participar en las tareas domésticas y familiares»⁽¹²²⁾. Es así como se explica la baja implicación de los hombres en tareas domésticas en todas las generaciones y en todas las categorías ocupacionales. Estudios recientes⁽¹²³⁾ demuestran cómo incluso en aquellas parejas que en su vida cotidiana buscan reducir las diferencias de género existen unas dinámicas de poder y de construcciones generizadas que dificultan la práctica real de esta corresponsabilidad que requiere profundos cambios estructurales y culturales.

⁽¹²¹⁾ COLTRANE, S. (2000). «Research on household labour: modelling and measuring the social embeddedness of routine family work». *Journal of Marriage and Family*, 62(1), 1208-1233.

⁽¹²²⁾ DOMÍNGUEZ, M., MUÑOZ, L. y RUBILAR, G. (2019). «El trabajo doméstico y de cuidados en las parejas de doble ingreso. Análisis comparativo entre España, Argentina y Chile». *Papers*, 104(2), 337-374.

⁽¹²³⁾ DOMÍNGUEZ-FOLGUERAS, M., JURADO, T. y BOTÍAMORILLAS, C. (2018). «Against the Odds? Keeping a Non-traditional Division of Domestic Work After First Parenthood in Spain». *Journal of Family Issues*, 39(7), 1855-1879.

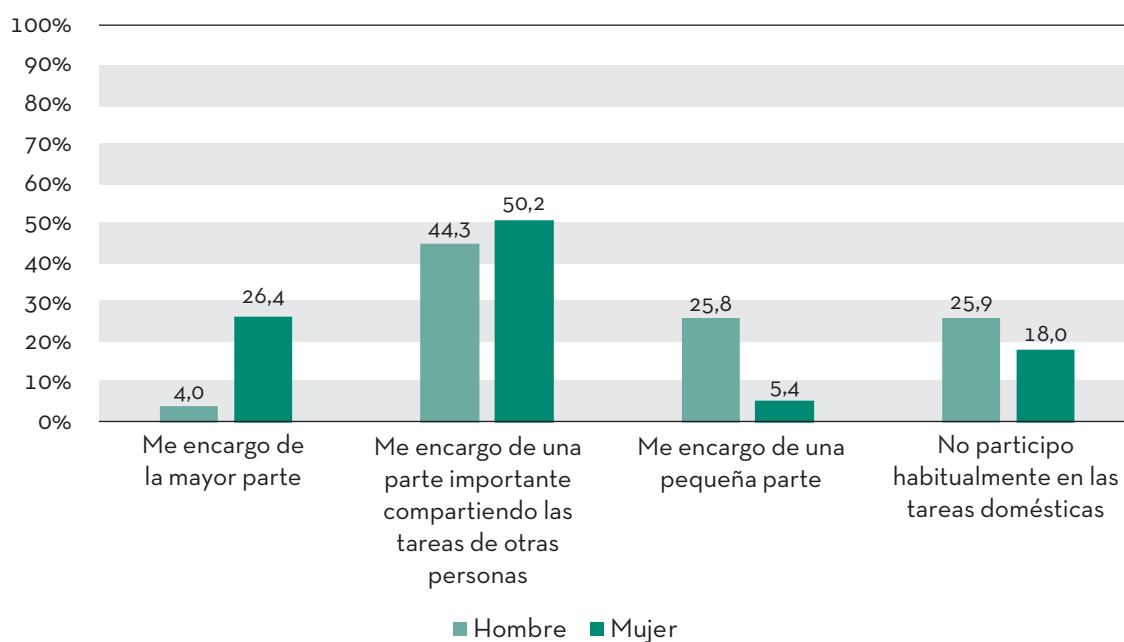
La implicación de hombres y mujeres en el trabajo de cuidados en los hogares presenta resultados similares a los del trabajo doméstico, aunque en los últimos años se perciben algunos cambios hacia una masculinidad más corresponsable. Es habitual que, si en el hogar de convivencia hay menores de edad o personas dependientes, el cuidado también recaiga mayoritariamente en las mujeres. El 41,1% de las personas entrevistadas por la mencionada encuesta pertenece a un hogar en el que habita una persona en situación de dependencia, bien sea menor, mayor de 70 años o que padece una enfermedad crónica o una discapacidad. En estos casos, las mujeres se encargan de la mayor parte de los cuidados, en concreto en el 31,1% de los casos (gráfico 1.18), y solo el 5,5% de los hombres proveen las necesidades de esta atención en su mayor parte. Además, el 34,7% de los hombres declaran no participar en los cuidados, frente al 28,1% de las mujeres. Esta no participación hace referencia también a un probable desequilibrio generacional en las tareas de cuidados en los hogares,

siendo la población de mediana edad y más mayor la que participa en estos.

En aquellos casos en los que las personas entrevistadas mantienen un trabajo remunerado, la situación es bastante similar, aunque aumenta considerablemente el modelo de implicación corresponsable, en el que las tareas se realizan con el apoyo de otras personas (gráfico 1.19). Por lo tanto, el acceso al mercado formal, como se ha comentado anteriormente, no evita las situaciones de desigualdad estructural según género que se viven en los hogares, aunque generan más posibilidades de espacios colaborativos entre hombres y mujeres en el entorno de convivencia.

Es interesante analizar qué personas son las receptoras de cuidados según el sexo de la persona cuidadora principal. Los datos señalan que el porcentaje de hombres que cuidan de forma mayoritaria a menores de edad o a adultos crónicos es muy pequeño, en comparación con la presencia femenina. De

GRÁFICO 1.19. Reparto de las tareas de cuidados en los hogares entre hombres y mujeres que mantienen un trabajo a jornada completa (personas mayores de 25 años)



Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas, 2021.

esta manera, mientras que el 4,9% de los hombres cuidan de forma principal a sus hijos e hijas, esta cifra asciende al 41,2% en las mujeres. En el cuidado de personas con dependencia, la diferencia de la implicación es todavía más elevada, puesto que, aunque un 21,5% de los hombres señalan cuidar mayoritariamente a alguien en esta situación, el porcentaje de las mujeres asciende a un 50,4%. Estas diferencias tan significativas se atemperan cuando se observan los datos sobre los cuidados compartidos entre ambos sexos. Los resultados indican que, mientras que los cuidados de menores de edad

son más compartidos y equilibrados, el cuidado de personas adultas es delegado con más sobrecarga hacia las mujeres. De esta manera, el 61,4% de los hombres y el 52,4% de las mujeres declaran compartir los cuidados en la infancia. Esta cifra desciende al 41,1% entre los hombres y al 34,1% entre las mujeres cuando se trata de la atención a personas adultas (tabla 1.12).

Los datos parecen indicar cambios transformadores en las actitudes masculinas hacia los cuidados de hijos e hijas, tareas que los hombres

TABLA 1.12. Reparto de las tareas de cuidados en los hogares según sexo (mayores de 25 años) y colectivo al que va orientada la provisión (porcentajes)

	Hombre		Mujer	
	Menor de edad	Adulto con dependencia	Menor de edad	Adulto con dependencia
Me encargo de la mayor parte	4,9	21,5	41,2	50,4
Me encargo de una parte importante, compartiendo las tareas con otras personas	61,4	41,1	52,4	34,1
Me encargo de una pequeña parte	33,7	37,4	6,4	15,5
TOTAL	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas, 2021.

están asumiendo en mayor medida(124). La desigualdad, sin embargo, sigue existiendo en las tareas relacionadas con el mantenimiento del hogar y su limpieza, actividades de menor prestigio y más invisibilizadas. Esta redistribución incompleta del trabajo dentro del hogar se ha definido como «revolución estancada» (Friedman, 2015)(125). Las mujeres se dedican a las actividades más rutinarias y frecuen-

tes, mientras que la participación de ellos se concentra en las tareas de mayor valoración social, como los cuidados de menores, resultados que, por otra parte, también se encuentran a escala nacional e internacional(126). La corresponsabilidad está comenzando por la atención a los más pequeños y pequeñas de la casa, aunque el mantenimiento de esta sigue fundamentalmente en manos de las mujeres.

(124) TOBÍO, C. (2012). «Cuidado e identidad de género. De las madres que trabajan a los hombres que cuidan». *Revista Internacional de Sociología*, 70(2), 399-422.

(125) FRIEDMAN, S. (2015). «Still a “Stalled Revolution”? Work/Family Experiences, Hegemonic Masculinity, and Moving Towards Gender Equality». *Sociology Compass*, 9(2), 140-155.

(126) MORENO, S., AJENJO, M. y BORRÁS, V. (2018). «La masculinización del tiempo dedicado al trabajo doméstico rutinario». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 163: 41-58.

PRIETO, C. (2015). *Trabajo, cuidados, tiempo libre y relaciones de género en la sociedad española*. Madrid: Ediciones Cinca.

TABLA 1.13. Tiempo medio (horas semanales) dedicado a las tareas de cuidados según sexo (personas mayores de 25 años)

Todas las situaciones laborales	Personas adultas			Pareja sin hijos			Pareja con hijos		
	Hombre	Mujer	Brecha de género	Hombre	Mujer	Brecha de género	Hombre	Mujer	Brecha de género
Solo dentro	36,5	54,5	18,0	50,4	59,0	8,6	50,4	59,0	8,6
Solo fuera	16,9	19,5	2,6	15,4	19,6	4,2	15,4	19,6	4,2
Dentro y fuera	56,9	82,5	25,7	52,9	62,0	9,1	52,9	62,0	9,1
Dentro o fuera	38,2	55,2	16,9	30,9	35,8	4,8	30,9	35,8	4,9
Jornada completa									
Solo dentro	34,1	47,7	13,6	33,4	37,1	3,7	33,4	37,1	3,7
Solo fuera	15,6	16,3	0,7	13,3	15,2	1,9	13,3	15,2	1,9
Dentro y fuera	54,4	75,3	20,9	33,4	41,6	8,2	33,4	41,6	8,2
Dentro y/o fuera	37,1	50,4	13,3	19,0	20,8	1,7	19,0	20,8	1,7

Fuente: Altuzarra-Artola et al. (2025) a partir de datos del INE, Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas, 2021.

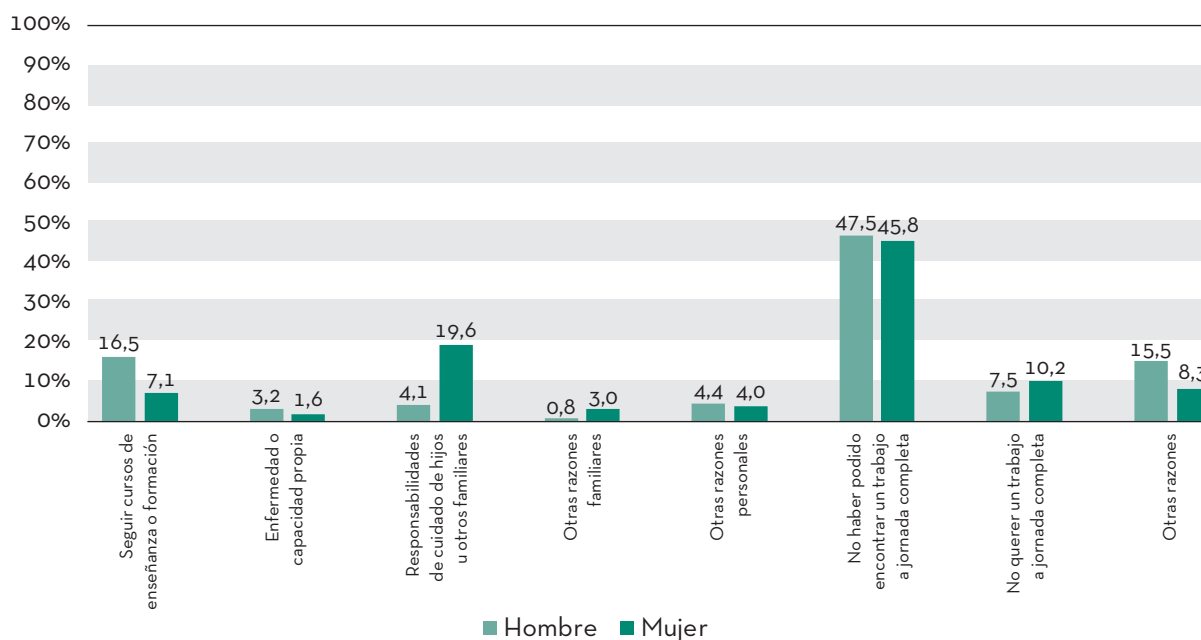
En palabras de Marta Domínguez (2025)(127): «A diferencia de las tareas domésticas, que se perciben en su mayoría como aburridas y rutinarias, los padres y madres pueden apreciar más el tiempo pasado con los hijos, un tiempo que es más valorado socialmente. A pesar de esta mayor incorporación de los hombres a este tipo de actividad, las diferencias de género no han desaparecido, ya que muchos estudios muestran que los hombres se implican más en tareas más lúdicas (el baño, jugar y salir con los niños), mientras que las mujeres se encargan de tareas de cuidado más rutinarias».

Pero el análisis de la participación en los cuidados proporciona una visión limitada del fenómeno que estamos estudiando, ya que no captura la intensidad con la que se realiza dicha contri-

bución. Por ello, resulta pertinente examinar el tiempo dedicado a los cuidados por géneros. El cuestionario de la ECEPOV solicita a las personas participantes el número de horas semanales dedicadas a cuidados, pudiendo oscilar esta cifra entre valores positivos superiores a 0 y 168 horas. La tabla 1.15 presenta una comparación del tiempo medio, medido en horas semanales, que mujeres y hombres destinan al cuidado desglosado por ámbito de cuidado, y considerando diferentes situaciones laborales y personales. En promedio, las mujeres emplean en los cuidados un mayor número de horas semanales que los hombres, independientemente del contexto considerado. Los hombres adultos dedican 38,2 horas semanales a los cuidados, mientras que las mujeres 55,2 horas, lo que supone una diferencia de 16,9 horas semanales. Por ámbito de cuidado, las mujeres destinan 18 horas más que los hombres a cuidados solo dentro del hogar, 2,6 horas más a cuidados solo fuera del hogar, y la mayor diferencia se observa cuando los cuidados se pres-

(127) DOMÍNGUEZ, M. (2025). *Cambio familiar, valores y políticas públicas en España*. Documento de trabajo n.º 1.9. www.foessa.es/ix-informe/capitulo1

GRÁFICO 1.20. Motivos de jornada laboral a tiempo parcial según sexo (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Encuesta de Población Activa.

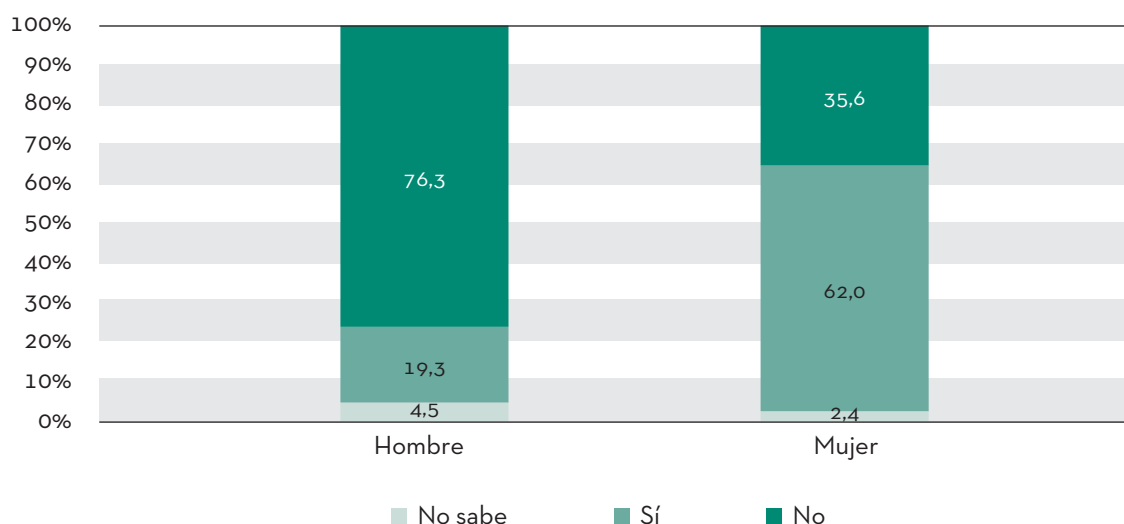
tan simultáneamente dentro y fuera del hogar, donde las mujeres invierten 25,7 horas más **(128)**.

En parejas sin hijos/as, las diferencias son menores, pero aún persisten. Las mujeres emplean 8,6 horas semanales más que sus parejas en los cuidados solo dentro del hogar. Tomando en cuenta los cuidados dentro y/o fuera del hogar, destinan como media 4,8 horas semanales más que sus parejas masculinas. Para las parejas con hijos/as, las horas medias dedicadas a los cuidados siguen un patrón muy similar, con una diferencia de 8,6 horas en cuidados solo dentro del hogar, 4,9 horas más de dedicación a los cuidados que los hombres en los cuidados dentro y/o fuera del hogar. Entre aquellas personas con

empleo a jornada completa, las brechas de género disminuyen, pero no desaparecen.

Las consecuencias de efectuar cuidados no remunerados en las trayectorias vitales de hombres y mujeres presentan notables diferencias. Por ejemplo, la Encuesta de Población Activa, según datos del año 2023, nos muestra que, mientras que los motivos para tener una jornada parcial asociada con el cuidado de personas (menores o adultos en situación de dependencia) alcanza el 22,6% entre las mujeres trabajadoras, en los hombres este porcentaje se sitúa en el 4,9% (gráfico 1.20). Además, el Módulo de Conciliación del año 2018, también realizado por la Encuesta de Población Activa, confirma que cuidar a los hijos e hijas ha tenido una repercusión en la trayectoria laboral femenina determinante, mientras que, entre los varones, apenas se perciben las consecuencias de la paternidad. De esta manera, a la pregunta «¿El principal motivo por el que nunca

(128) Para consultar con detalle estas ideas véase el Documento de trabajo n.º 1.8 realizado por ALTUZARRA, A., LEGARRETA, M. y MARTÍNEZ, E. (2025). *El reparto del trabajo doméstico y de cuidados en el punto de mira*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo1

GRÁFICO 1.21. Si el principal motivo por el que nunca ha trabajado ha sido cuidar de sus hijos/as y/o los de su pareja (2018)

Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Encuesta de Población Activa, Módulo Conciliación, 2018.

ha trabajado ha sido cuidar a los hijos o a la pareja?», las mujeres contestan que sí en el 62,0% de las ocasiones. El porcentaje de hombres desciende a un 19,3% (gráfico 1.21).

1.6.3. Los cuidados de larga duración y el auge de la mercantilización de su provisión en los hogares⁽¹²⁹⁾

Los cuidados a personas adultas en situación de dependencia o con enfermedades crónicas se han convertido en uno de los principales de-

safíos de las sociedades occidentales y es uno de los elementos que inducen a un trabajo más intensivo en los hogares, siendo su análisis, por tanto, determinante para estudiar la división sexual del trabajo entre hombres y mujeres. Tal y como se mencionaba anteriormente, los cuidados de larga duración (aquellos que se proporcionan a personas en situación crónica, bien debido al proceso de envejecimiento o a enfermedades que derivan en una discapacidad) suelen recaer sobre las mujeres de forma mayoritaria y sin corresponsabilidad masculina. Este apartado analiza cómo se distribuyen los cuidados de larga duración en el interior de las familias, y se orienta, por una parte, a estimar la posición diferencial que hombres y mujeres tienen en su provisión y, por otra, a identificar los desafíos de su resolución en un contexto de transformación de las formas familiares.

(129) Para consultar con detalle estas ideas véase el Documento de trabajo n.º 1.7 realizado por COMAS, D. (2025). *Los cuidados de larga duración en la actualidad. Alternativas y retos para un cambio de modelo*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo1

Los datos forman parte de una explotación de la Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia (EDAD, en adelante) realizada por el Instituto Nacional de

Estadística. Para proporcionar análisis comparativo y con efectos de observar la evolución de estas tendencias se incorporan resultados de esta fuente de datos de los dos periodos temporales en los que se ha llevado a cabo: 2020 y 2008. La información proporcionada por las encuestas EDAD de 2020 y 2008 confirma que las familias son el centro bajo el que se sostienen los cuidados y los apoyos que reciben las personas mayores (de más de 65 años) en situación de dependencia. En el año 2020 se estima que alrededor de 1 millón de personas mayores requerían apoyo diario para su supervivencia, de las cuales el 72,1% reciben cuidados de miembros de su hogar y, en un 61,9% de los casos, hay también parientes no convivientes en la provisión (tabla 1.14).

Entre los parientes que viven en el mismo hogar destaca la participación de los hijos e hijas (40,6%) y de los cónyuges (25,8%). Si bien esta responsabilidad en los cuidados ha sido inmutable en el tiempo, en el espacio que transcurre entre una encuesta y otra, algo más de una década, las cifras indican que la implicación de la familia se ha extendido y que, cada vez en mayor medida, ha sido necesario incorporar apoyos cotidianos de personas no residentes en el hogar. De esta manera, los parientes no convivientes que cuidan han crecido paulatinamente en los últimos diez años. Si en 2020 los hijos e hijas no residentes que efectuaban cuidados se situaban en un 32,1%, en el año 2008 esta cifra apenas alcanzaba un 13,2% (tabla 1.14).

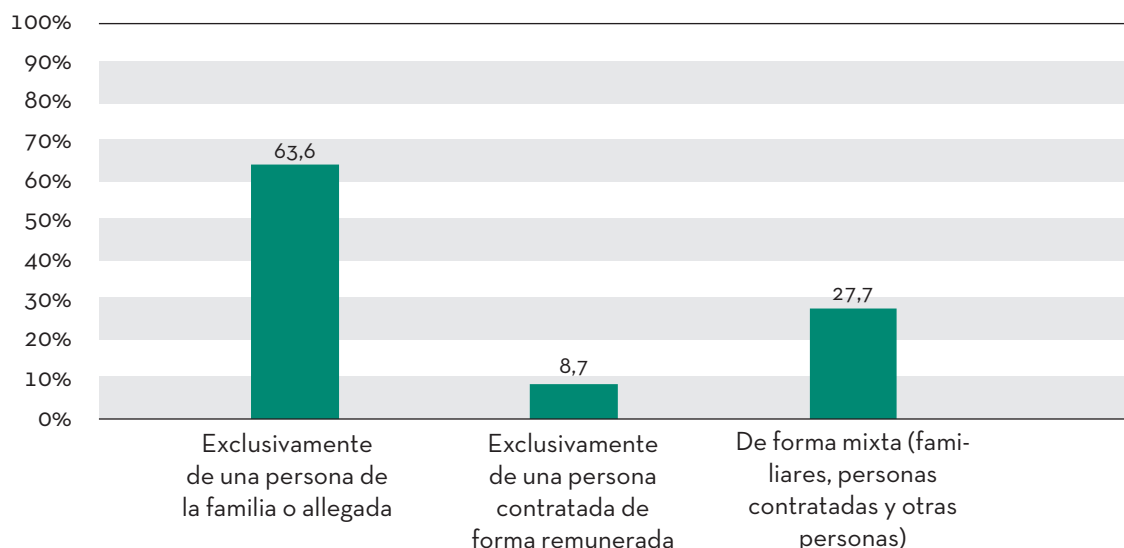
La evolución de los datos señala, por tanto, que los cuidados de larga duración requieren de más participación, que es necesario que más personas de la parentela se integre en su provisión. Este cambio está asociado tanto a la elevada demanda de necesidades de asistencia que requieren los actuales procesos de longevidad como a las diversas y cambiantes formas mencionadas que está adquiriendo la organización de los

hogares debido a las transformaciones familiares. Y es que la histórica figura de la mujer ama de casa que tradicionalmente ha resuelto en España las necesidades de cuidados tiene una presencia cada vez más difuminada, de ahí que, por una parte, se vayan incorporando más personas de la red de parentesco a las tareas de asistencia y, por otra parte, adquieran relevancia los hogares que contratan a personas trabajadoras del hogar y cuidados.

TABLA 1.14. Personas mayores de 65 años en situación de dependencia según su relación con las personas que le proporcionan cuidados (en porcentajes)

Relación con la persona receptora y lugar de residencia	2008	2020
TOTAL de personas con dependencia	100	100
MIEMBROS DEL HOGAR	75,5	72,1
Pareja	24,7	25,8
Hijos	33,8	40,6
Otros familiares	10,1	9,8
Empleada de hogar	5,1	6,4
Otras personas	0,5	1,9
NO RESIDENTES EN EL HOGAR	25,9	61,9
Hijos	13,2	0,1
Otros familiares	3,5	32,1
Empleada de hogar	5,3	6,8
Personal sociosanitario	2,9	12,0
Asistente personal	0,0	6,5
Otros	0,5	5,4

Fuente: Elaboración propia a partir del INE, EDAD 2020 y EDAD 2008. Notas: (1) Las personas entrevistadas podían ofrecer más de una respuesta. (2) El porcentaje se ha calculado con relación al número de personas en situación de dependencia y no con respecto al total de respuestas.

GRÁFICO 1.22. Personas mayores de 65 años en situación de dependencia que reciben cuidados según su relación con las personas cuidadoras

Fuente: Elaboración propia a partir del INE, EDAD 2020.

En el año 2020, las personas cuidadoras remuneradas representan nada menos que el 28,3% de las personas que cuidan. El cambio es muy significativo, ya que en el año 2008 esta cifra alcanzaba únicamente al 10,4%. La atención de la parentela está siendo reforzada, por tanto, con otros recursos privados formando lo que algunos autores han denominado como «mosaico de recursos de cuidado»⁽¹³⁰⁾. Aun así, esta estrategia de mercantilización de las tareas de cuidados no supone que la implicación familiar en el cuidado se reduzca, sino simplemente que se fragmente entre diferentes personas proveedoras con la finalidad de aliviar las situaciones de más gravedad o para posibilitar que las personas cuidadoras principales puedan seguir manteniendo un trabajo remunerado. En el gráfico 1.20 se observa, de hecho, que el 63,6% de las personas adultas mayores en situación de dependen-

cia siguen siendo atendidas exclusivamente por una persona de la familia sin ningún apoyo adicional y que, a pesar de que su representación ha aumentado en los últimos años, tan solo el 27,7% recibe asistencia complementaria a la proporcionada por sus familiares e incluso un 8,7% es cuidada únicamente por una persona contratada. Además, la intensidad que requieren las tareas de atención y el tiempo de implicación de cada uno de los recursos demuestra que el 45,1% de los miembros del hogar proveen asistencia durante más de diez horas al día, mientras que esta cifra se rebaja a menos de dos horas diarias en el 87,6% de las personas cuidadoras contratadas (datos de la EDAD 2020).

La literatura especializada en el ámbito de la provisión de cuidados de larga duración denomina a este modelo como «familiarista»⁽¹³¹⁾ debido precisamente a que la solidaridad familiar se convierte en su pilar

(130) COMAS-D'ARGEMIR, D. (2020). «Cuidados, derechos y justicia». En Aramburu, M. y Bofill-Poch, S. (eds.). *Crisis y sentidos de injusticia. Tensiones conceptuales y aproximaciones etnográficas*. Barcelona: Universitat de Barcelona, pp. 119-136.

(131) LEITNER, S. (2003). «Varieties of Familialism: the Caring Function of the Family in Comparative Perspective». *European Societies*, 5(4), pp. 353-75.

TABLA 1.15. Personas mayores de 65 años en situación de dependencia que reciben cuidados según su relación con la persona cuidadora principal y sexo de la persona receptora (porcentajes)

Todas las situaciones laborales	2008			2020		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL de personas con dependencia	100	100	100	100	100	100
Cónyuge o pareja	24,7	46,6	15,5	21,9	41,8	13,3
Hija	38,1	25,7	43,3	35,9	24,1	41,1
Hijo	9,0	6,7	10,0	17,0	12,7	18,9
Otro familiar	13,5	11,5	14,4	8,6	8,2	8,7
Persona empleada de hogar	10,4	7,4	11,6	9,5	7,0	10,6
Personal sociosanitario	2,9	1,1	3,6	3,3	2,9	3,6
Asistente personal	0,0	0,0	0,0	1,9	1,7	2,0
Otras personas	1,0	1,0	1,6	1,3	1,4	1,3
No consta	0,0	0,0	0,0	0,4	0,2	0,5

Fuente: Elaboración propia a partir del INE, EDAD 2020 y EDAD 2008.

de sustento. Y es que esta organización de la provisión de cuidados responde a un «ideal de cuidados» que se caracteriza por que se produzcan especialmente «en casa con la familia» y en ausencia de adecuados servicios sociales públicos que cubran esta asistencia. De esta manera, en el caso de España, el compromiso del cuidado lo reciben prioritariamente las mujeres de la familia que generalmente lo asumen y naturalizan como un deber propio. Cuidar hace género y hace también parentesco⁽¹³²⁾, y este, a su vez, se configura a través de la práctica del cuidado, la cual también estructura de forma simultánea las relaciones entre los parientes.

Este imaginario de «mejor con la familia» convierte a las mujeres como cuidadoras principales y

las señala como las más capaces para asegurar el afecto y cariño que requieren estas tareas. De hecho, las hijas son las principales cuidadoras de las personas adultas mayores. Tal y como se representa en la tabla 1.15, el 35,9% son cuidados principalmente por sus hijas mujeres, frente al 17,0% de los hijos varones. Es más, en el caso de que sean los hombres los receptores de la atención, estos son cuidados por sus esposas en un 41,8%, frente al 13,3% de las mujeres que son cuidadas por sus maridos varones. Las esposas y las hijas se convierten en los pilares básicos del sistema de atención.

En todo caso, el cuidado realizado por hombres ha crecido notablemente en la última década y hace pensar en su incorporación paulatina a las tareas de cuidados. Tal es así que el porcentaje de hijos varones cuidadores principales en la encuesta EDAD de 2008 se situaba en el 9,0%,

(132) COMAS-D'ARGEMIR, D. y SORONELLAS, M. (2019). «Men as carers in long-term caring: doing gender and doing kinship». *Journal of Family Issues*, 40(3), 315-339.

TABLA 1.16. Perfil sociodemográfico de las personas familiares que son cuidadoras principales de personas mayores en situación de dependencia

SEXO	%		
Hombre	30,8		
Mujer	69,2		
Total	100		
EDAD	Total	Hombre	Mujer
Hasta 29 años	2,1	1,1	2,6
De 30 a 44 años	11,0	10,6	11,2
De 45 a 64 años	56,2	49,5	59,2
De 65 a 79 años	22,0	25,4	20,4
De 80 años y más	8,7	13,4	6,6
Total	100	100	100
NIVEL DE ESTUDIOS	Total	Hombre	Mujer
Básico e inferior	33,5	33,5	32,6
Intermedio	51,0	51,0	53,0
Superior	15,4	15,4	14,4
Total	100	100	100
SITUACIÓN LABORAL	Total	Hombre	Mujer
Trabajando	38,6	32,2	41,6
No trabaja	32,0	21,2	36,9
Jubilado, prejubilado, incapacidad para trabajar	26,9	43,4	19,5
No consta	2,4	3,3	2,1
Total	100	100	100
TIEMPO PRESTANDO CUIDADOS	Total	Hombre	Mujer
Menos de 1 año	4,7	3,3	5,3
De 1 hasta 2 años	10,8	9,8	11,3
De 2 hasta 4 años	16,3	12,6	17,9
De 4 hasta 8 años	22,7	22,1	22,9
8 años y más	45,5	52,2	42,6
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir del INE, EDAD 2020.

frente al mencionado 17,0% que presenta en la actualidad. Las personas remuneradas son cuidadoras principales en un 14,7% de los casos, lo que da cuenta, una vez más, del protagonismo que está adquiriendo esta figura (en 2008 se situaba en un 13,3%).

La tabla 1.16, donde se muestra con detalle el perfil sociodemográfico de las personas cuidadoras principales, es otra muestra del auge de esta involucración masculina en la provisión. El porcentaje de mujeres es del 69,2%, frente al 30,8% de hombres (en la EDAD 2008, la participación de los hombres se situó en un 18,4%). En términos de edad y nivel de estudios no existen diferencias significativas según sexo entre las personas cuidadoras principales. El 56,2% está entre los 45 y los 64 años y los estudios intermedios son los mayoritarios con un 51,0% de incidencia. Existe una concentración de la provisión en un tramo generacional concreto. Sin embargo, en la situación laboral sí se evidencian resultados significativos. Las mujeres que combinan su ocupación remunerada con los cuidados son el 41,6%, frente al 32,2% de los hombres. El porcentaje de hombres cuidadores que están jubilados es la pauta mayoritaria y ascienden al 43,4% (frente al 19,5% de las mujeres).

Por lo tanto, parece que esta participación masculina en los cuidados se produce especialmente cuando se han quedado sin empleo o lo han dejado para poder realizar los cuidados, mientras que la responsabilidad femenina se mantiene cuando estas tienen también un trabajo formal y a lo largo de toda su trayectoria vital. La involucración de la familia es tan elevada que las personas cuidadoras principales llevan, en el 45,5% de los casos, más de ocho años como proveedoras de atención (datos de EDAD 2020). Esto hace pensar que los cuidados que prestan los servicios sociales públicos o las personas remuneradas son complementarios de forma muy residual con relación a los que realiza la familia.

1.6.4. Del modelo familista al desafío del cuidado universal: necesidad de transformación estructural y cultural

Los resultados principales de nuestro análisis ponen de manifiesto que las mujeres siguen asumiendo la mayor parte del trabajo doméstico y de cuidados, situación que discurre en consonancia con otras investigaciones internacionales en la materia⁽¹³³⁾. La persistente desigualdad en las responsabilidades domésticas y de cuidado entre hombres y mujeres sigue siendo un obstáculo para el acceso al mercado laboral, así como para su desarrollo profesional, e incluso pone en riesgo su estabilidad laboral. La mayor asunción del trabajo doméstico y de cuidados por parte de las mujeres puede conducir a que se vean abocadas a aceptar empleos a tiempo parcial, lo que limita su potencial profesional, así como el acceso a futuros beneficios sociales, como las pensiones.

Hoy por hoy, informes elaborados sobre las desigualdades de género en el mercado laboral en Europa, América Latina y Caribe corroboran que las mujeres se siguen incorporando al empleo de manera subsidiaria, con menor ocupación, alta presencia en puestos de peor calidad (mayor índice de contratación temporal y de empleos a tiempo parcial) y una relevante brecha salarial (inferior acceso a los puestos de decisión o menores salarios comparativamente)⁽¹³⁴⁾. En la misma

línea, los datos de 2023 proporcionados por la Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística para el contexto español muestran que la brecha de género en la tasa de empleo es de 10 puntos porcentuales y que el porcentaje de mujeres asalariadas con contrato temporal es del 19,4% y de hombres en la misma situación del 14,9%. La parcialidad también sigue afectando a las mujeres en mayor medida, puesto que en 2023 esta tasa supone el 21,1% para las mujeres y el 6,6% para los hombres. Si bien fomentar entornos laborales que apoyen la corresponsabilidad y la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal es una condición necesaria para reducir las brechas en la distribución del trabajo doméstico y de cuidados entre mujeres y hombres, las conclusiones de nuestro análisis revelan que por sí sola no es suficiente. Se requieren medidas más específicas, como la implementación de horarios flexibles que permitan una conciliación efectiva para mujeres y hombres, así como el desarrollo de servicios de cuidado de calidad y asequibles.

En términos generales, se puede afirmar que en nuestras sociedades se ha pasado de una división sexual del trabajo en la que los hombres se dedicaban al trabajo remunerado y las mujeres al trabajo doméstico y de cuidados a una configuración en la que ellos siguen manteniendo en lo esencial su implicación en el ámbito productivo-mercantil y ellas la responsabilidad sobre el doméstico-familiar. Por ello, como subraya la economista Antonela Picchio⁽¹³⁵⁾, se revela fundamental considerar que el trabajo productivo y el reproductivo no son esferas independientes, sino que se encuentran relacionadas y se condicionan

⁽¹³³⁾ SULLIVAN, O. (2019). «Gender inequality in work-family balance». *Nature Human Behaviour*, vol 3: 201-203.

⁽¹³⁴⁾ FUNDACIÓN UE-LAC (2022). *Mujeres y empleo: avances y desafíos en las políticas para la participación laboral de las mujeres en Europa, América Latina y Caribe en el contexto de la recuperación post-pandémica*. Abril, EU-LAC Policy Brief n.º 4 (en línea), <https://eulacfoundation.org/es/mujeres-y-empleo-avances-y-desafios-las-politicas-para-la-participacion-laboral-las-mujeres-europa>, consultado el 25 de agosto de 2024.

⁽¹³⁵⁾ PICCHIO, A. (1992). «El trabajo de reproducción, tema central en el análisis del mercado laboral». En Borderías, C., Carrasco, C. y Alemany, C. (comp.). *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*. Barcelona: Icaria.

mutuamente. Como señala la autora, el hecho de que las mujeres con empleo sigan siendo las principales proveedoras del trabajo doméstico y de cuidados en los hogares hace que la relación entre trabajo productivo y reproductivo sea fundamental para poder abordar las contradicciones del sistema actual.

El privilegio ostentado por muchos de los hombres para no responsabilizarse del trabajo doméstico y de cuidados debe también abordarse en este marco de análisis, que trasciende los acuerdos particulares y que interpela directamente al bienestar conjunto de las sociedades(136). La distribución actual del trabajo doméstico y de cuidados no parece alterar la posición laboral que domina en los hombres, al tiempo que perpetúa la posición laboral subordinada de las mujeres y contribuye a sostener el actual sistema de cuidados familista, que garantiza una sólida base sobre la que se apoyan las limitadas contribuciones del sector privado, público y comunitario. Un ejemplo de ello ha sido la salida que se ha dado en las últimas crisis financieras(137) y sanitarias(138), en las que el aumento de la carga total de trabajo de las mujeres ha resuelto de manera decisiva los límites impuestos por el sistema productivo,

así como las deficiencias de los servicios públicos.

Para avanzar hacia un reparto equitativo del trabajo doméstico y de cuidados, así como hacia su reconocimiento y valor social, deben superarse las estrategias de ajuste tradicionales y abordar una reforma estructural que permita transitar hacia un nuevo modelo de provisión de cuidados(139). En este marco, cabría pensar que la nueva división sexual del trabajo puede concebirse como un periodo de transición o ajuste, hasta llegar a un modelo en el que las personas de todas las edades asuman y desempeñen el trabajo doméstico y de cuidados necesario en la sociedad, de modo que se instaure un modelo de «persona proveedora de ingresos universal y cuidadora universal» («*universal breadwinner and caregiver*»), donde hombres y mujeres desempeñan ambos tipos de trabajo por igual(140).

Sin embargo, hoy por hoy, tal como muestra este documento, no podemos afirmar que el modelo de «persona proveedora de ingresos universal y cuidadora universal»(141) esté asentado en nuestra sociedad, pues las brechas de género en la asunción del trabajo doméstico y de cuidados están patentes en todos los grupos de edad, así como independientemente de la participación en el mercado laboral de mujeres y hombres y de la presencia en el hogar de situaciones que precisan cuidados. En la misma línea, otros trabajos muestran que no es posible asegurar que las familias europeas estén avanzando en la dirección de constituirse como «familias cuidadoras universales» («*universal caregiver families*»),

(136) MORENO-COLOM, S., BORRÀS CATALÀ, V. y RODRÍGUEZ-SOLER, J. (2024). «Imaginaris en conflicto sobre el trabajo doméstico: responsabilidad, privilegio, supervisión y aprendizaje». *Revista Española de Sociología*, vol. 33, n.º 3, a240. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2024.240>

(137) GÁLVEZ MUÑOZ, L., RODRÍGUEZ MADROÑO, P. (2011). «La desigualdad de género en las crisis económicas». *Investigaciones feministas*, vol 2: 113-132.

EZQUERRA, S., IGLESIAS, M. (2013). «Crisis económica y capital social: comunitarización y rehogarización de la inclusión». *Lan Herremanak. Revista de Relaciones Laborales*, vol 2, n.º 29: 133-54.

(138) COMAS-D'ARGEMIR, D., BOFILL-POCH, S. (2022). *Cuidar a mayores y dependientes en tiempos de la Covid-19. Lo que nos ha enseñado la pandemia*. Valencia: Tirant Humanidades.

(139) EZQUERRA, S. (2012). «Crisis de los cuidados y crisis sistémica: la reproducción como pilar de la economía llamada real». *Investigaciones Feministas*, n.º 2, 175-194.

(140) FRASER, N. (1994). «After the family wage: Gender equity and the welfare state». *Political theory*, vol 22, n.º 4:591-618.

(141) *Ibid.*

porque todavía estamos muy lejos de que los hombres adapten sus pautas de empleo al cuidado de las criaturas de forma similar a como lo hacen las mujeres, al menos en las familias con criaturas(142).

Lo mismo se puede sostener respecto al cuidado de personas mayores y dependientes, puesto que los datos del contexto europeo corroboran que el cuidado familiar sigue recayendo principalmente sobre las mujeres(143). Además, actualmente, si bien para la opinión pública las desigualdades, incluida la de género, destacan entre las principales preocupaciones(144), se sigue considerando que el ideal de provisión de cuidados es «en casa y con la

familia»(145). En la misma línea, casi la mitad de la población española afirma que «compaginar vida familiar y laboral es un asunto privado de organización doméstica entre hombres y mujeres y de poco sirve que intervengan las instituciones»(146).

Por todo ello, cabe concluir que avanzar hacia un modelo de bienestar asentado en la base del paradigma de «proveedora de ingresos universal y cuidadora universal»(147) implica necesariamente importantes transformaciones en las políticas públicas y en las lógicas del mercado laboral, pero no solo. También requiere cambios culturales y en el sistema de valores.

1.7. Mercado de trabajo, desindustrialización y precarización

En lo que atañe al mercado de trabajo, las últimas tres décadas han sido testigo de varios acontecimientos internacionales que han marcado el paso de las dinámicas laborales españolas: desde el impacto de la globalización que se consolidó con fuerza en la década de los noventa del siglo XX, a la proliferación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, pasando por la

Gran Recesión de 2008, o la pandemia de la COVID-19. Hay que añadir, además, que al inicio del periodo considerado se salía de las consecuencias del *boom* inmobiliario-financie o que sufrió la economía española a finales de la década de los ochenta —retomado con más fuerza si cabe pocos años después, entre 1996 y 2008—, y que durante estas tres últimas décadas se han producido modificaciones del marco institucional de las relaciones laborales que han tenido un fuerte impacto en las dinámicas del mercado de trabajo y las condiciones de empleo.

(142) MARTÍNEZ-PASTOR, J.I., et al. (2022). «Caring fathers in Europe: Toward universal caregiver families?». *Gender, Work & Organization*, 315: 1616-163.

(143) SOCIAL PROTECTION COMMITTEE; EUROPEAN COMMISSION (2021). *Long-term care report Trends, challenges and opportunities in an ageing society Vol. 1. Publications Office of the European Union* (en línea), <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/484b0ceb-cd83-11eb-ac72-01aa75ed71a1/language-en>, consultado el 13 de julio de 2024.

(144) CIS (2024a). *Barómetro de julio 2024. (Muestra total)*. Estudio n.º 3468. Julio 2024 (en línea), <https://www.cis.es/documents/d/cis/es3468mar-pdf>, consultado el 24 de agosto de 2024.

(145) MORENO-COLOM, S., et al. (2017). «Long-term care in Spain: Difficulties in professionalizing services». *Journal of Women & Aging*, 29(3): 200-2015.

(146) CIS (2024b). *Percepciones sobre la igualdad entre hombres y mujeres y estereotipos de género*. Estudio n.º 3428. Noviembre (en línea), https://www.cis.es/documents/d/cis/es3428mar_Total-pdf, consultado el 25 de agosto de 2024.

(147) FRASER, N. (1994), *op. cit.*

1.7.1. Crecimiento continuo de la población activa: incorporación femenina, inmigración y envejecimiento(148)

El mercado laboral español ha experimentado una transformación significativa en las últimas tres décadas. La población activa ha crecido continuamente debido al aumento demográfico, la mayor incorporación femenina al trabajo y la llegada de población inmigrante, especialmente desde comienzos del siglo XXI. Una llegada de población extranjera que será una constante desde entonces, a pesar de que interrumpe su ritmo de crecimiento a partir de 2008, pero se vuelve a recuperar en 2019 y alcanza en la actualidad niveles destacables en el conjunto de la UE(149).

La evolución del empleo y desempleo se puede dividir en tres periodos clave. Tras la crisis de 1992-1994 (paro del 24,1%), el periodo de expansión de 1995-2008 —coincidiendo con el boom inmobiliario— creó empleo masivamente y redujo el paro al 8,3% en 2007, consolidando la transición hacia una economía terciaria con fuerte componente turístico y de construcción.

La Gran Recesión (2008-2013) tuvo dos fases: primero, destrucción masiva de empleo en construcción que elevó el paro al 18% en 2009; segundo, las políticas de austeridad (2010-2013) que agravaron la situación hasta alcanzar el 26% de

desempleo en 2013, afectando a todos los sectores. Al formar parte de la UE, la imposibilidad de acudir a instrumentos de política económica como la política monetaria o el tipo de cambio, y con las reglas fiscales operando en modo «austeridad», la única variable de ajuste tenía que ser una devaluación interna en términos de salarios(150), empleo y condiciones de vida.

Desde 2013 comenzó una recuperación insuficiente que no alcanzó los niveles de 2007. La COVID-19 en 2020 causó caída del PIB, pero los ERTE limitaron el aumento del desempleo. Desde 2021, la recuperación ha incrementado el empleo superando niveles pre-2008, aunque las tasas de paro aún no alcanzan los niveles de 2007.

Con independencia de esta evolución en términos cuantitativos, existen tres elementos más cualitativos que inciden en esta evolución y que también suponen una diferencia respecto del contexto europeo. Por un lado, que la tasa de paro femenina siempre ha sido bastante superior a la tasa de paro masculina (con la excepción de la crisis de 2008, cuando la fuerte destrucción de empleo masculino ligado a la construcción llevó a una aproximación entre ambas tasas de paro). En segundo lugar, se detecta que la tasa de paro tiene mayor incidencia en la población juvenil, y entre aquella situada entre 25 y 35 años, estando la economía española a la cabeza de la UE en este aspecto. Y, por último, el paro de larga duración presenta cifras bastante abultadas incluso en aquellas épocas de importante crecimiento económico en las que se produce una reducción de la tasa de paro general.

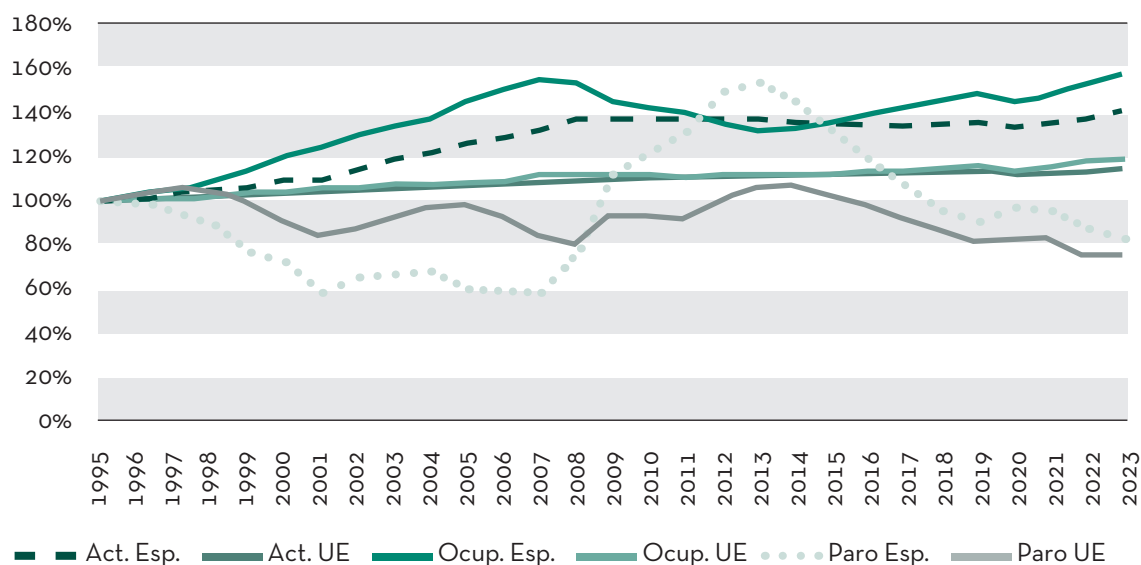
Además de estos elementos más cualitativos, si comparamos la situación a comienzos de la década-

(148) Los apartados 7.1 y 7.2. se basan en BANYULS, J., CANO, E. y RECIO, A. (2025). *Del boom inmobiliario al COVID-19: treinta años de transformaciones laborales en España*. Documento de trabajo 1.12 www.foessa.es/ix-informe/capitulo1

(149) Tanto las demandas de asilo y refugio como los flujos de inmigración permanente. Véase el apartado de «Tendencias migratorias en España» en este mismo capítulo.

(150) ÁLVAREZ, I., UXÓ, J. y FEBRERO, E. (2019). «Internal devaluation in a wage-led economy: the case of Spain». *Cambridge Journal of Economics*, (43)2: 335-360.

GRÁFICO 1.23. Variación porcentual de la población activa, ocupada y parada (1995=100) en España y un grupo de países de la UE (1995-2023)



Fuente: Banyuls, Cano y Recio, 2025, a partir del LFS y Eurostat.

da de los noventa del siglo XX con el momento actual, el resultado es que se han producido cuatro importantes transformaciones en la población activa que afectan a la dinámica general del mercado de trabajo en España, a saber: el envejecimiento de la mano de obra, la mejora general en la cualificación, la mayor presencia de mujeres y también de población inmigrante.

1.7.2. Más formación, más edad: transformación demográfica y educativa de la fuerza de trabajo

En los últimos treinta años, la población activa joven (16-40 años) ha retrocedido frente a los mayores de 40, debido a tres factores: la evolución demográfica, la mayor permanencia de jóvenes en el sistema educativo tras ampliarse la educación obligatoria hasta los 16 años con la LOGSE y la prolongación de la edad de jubilación. La incor-

poración femenina al mercado laboral se ha caracterizado por una mayor permanencia, ya que el matrimonio o la maternidad no provocan la retirada definitiva como antes, causando también el «envejecimiento» de la población activa femenina. Tras la crisis de 2008 se incorporaron además muchas mujeres de edad avanzada.

Conjuntamente con este proceso de envejecimiento relativo, la población activa ha experimentado un incremento notable en su nivel educativo formal. La universalización del sistema educativo y la mayor disponibilidad de acceso a la educación superior ha llevado a que, en la actualidad, casi el 44% de la población activa tenga estudios superiores universitarios (un porcentaje, además, en el que las mujeres superan a los hombres), y a que el porcentaje de población activa sin estudios, o con solo educación primaria, sea mínimo. No hay que olvidar, por otro lado, que el buen desempeño en los dos extremos del sistema educativo esconde las tradicionales deficiencias de un sistema de formación profesional que resulta cada vez más necesario.

TABLA 1.17. Nivel de estudios de la población activa (porcentaje sobre el total) en España (1994 y 2023)

1994	%	2023	%
Analfabetos y sin estudios	7,7	Analfabetos	0,3
Primarios	31,1	Estudios primarios incompletos	1,0
Secundarios o medios (excepto técnico-profesionales)	35,6	Educación primaria	4,3
Técnico-profesionales (grados medio y superior)	12,2	Primera etapa de educación secundaria y similar	26,5
Universitarios y otros	13,4	Segunda etapa de educación secundaria, con orientación general	13,5
		Segunda etapa de educación secundaria con orientación profesional (incluye educación postsecundaria no superior)	10,6
		Educación superior	43,9

Fuente: Banyuls, Cano y Recio, 2025, a partir de la Encuesta de Población Activa, INE.

1.7.3. Incorporación femenina y llegada migratoria: redefinición de la población activa

Si hubiera que resumir el comportamiento de la población activa por género durante estas tres décadas, se podría decir que se han cruzado dos tendencias opuestas. En un contexto de aumento general de la población activa, la población activa masculina se ha reducido, pero la población activa femenina se ha incrementado con tanta intensidad que ha sido capaz de compensar la caída de la población activa masculina y, además, ha generado un aumento de la tasa de actividad global.

La expansión del periodo 1996-2008 convivió con un crecimiento de ambas tasas de actividad (con protagonismo de la femenina); sin embargo, con el efecto de la crisis, la población activa aumenta relativamente poco porque coincide con una caída de la tasa de actividad masculina

compensada por el incremento de la tasa de actividad femenina y el efecto «trabajadora añadida» (151), que supone la incorporación de la mujer al mercado de trabajo en circunstancias de crisis. En resumen, esto significa que en las fases expansivas aumenta mucho más la participación femenina que la masculina, y en las crisis, o bien continúa aumentando o se reduce menos que la masculina. El resultado final es que con el paso de los años ha aumentado la presencia de la mujer en el mercado laboral en España.

La explicación de esta tendencia combina dos factores. Por un lado, las mejoras en el nivel educativo —más elevado en las mujeres que en los hombres— unidas a la difusión de las ideas igualitarias sobre el feminismo, han reforzado el sentimiento igualitario y la incorporación de las

(151) RODRÍGUEZ, P., ADDABBO, T. y GÁLVEZ, L. (2015). «Diferencias de género en las tasas de actividad en España e Italia durante la Gran Recesión». *Revista de Economía Mundial*, n.º 41: 21-42.

mujeres al mercado laboral. A esta circunstancia tampoco ha sido ajeno el hecho de que, desde hace décadas, resulta muy complicado el mantenimiento de un hogar con la aportación de uno solo de los miembros (no en vano, los hogares monoparentales presentan una mayor incidencia de la pobreza laboral), lo que también explica que la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo no solo responda a un mayor flujo de entrada, sino también a una mayor permanencia de estas evitando la salida anticipada por motivos matrimoniales o de maternidad⁽¹⁵²⁾. Cabe añadir, por otra parte, que estos factores han contribuido a una mayor feminización del empleo, que ha pasado de representar, según la EPA, del 34% en 1994 al 46,5% en 2024.

La incorporación masiva de mujeres al mercado laboral sin cambios en las pautas masculinas plantea importantes desafíos. En conciliación y trabajo doméstico, el envejecimiento poblacional hace que el cuidado de niños se sustituya por el de mayores, manteniendo la carga familiar. Así, sin el apoyo de políticas públicas ni cambios en el modelo masculino de trabajo, se genera sobrecarga femenina, especialmente difícil en los hogares monoparentales.

La otra gran transformación ha sido la llegada de población inmigrante de diversos países. Los factores demográficos, con bajo crecimiento natural, han provocado que las nuevas cohortes activas sean menores que los grupos que hay que relevar, creando una ruptura en el reemplazo de mano de obra que impulsa la inmigración. Esta situación es novedosa y transforma la composición «nacional» de la fuerza de trabajo.

España se transformó, así, de país emisor a receptor neto de población mundial, superando en dos

décadas la media de la eurozona. La población activa extranjera se multiplicó del 2,8% en 2000 al 15,3% en 2023, situándose casi 4 puntos porcentuales por encima de la media europea. Pese a que los extranjeros registran tasas de actividad y empleo superiores a los españoles, sufren una inserción laboral más precaria con mayor incidencia del desempleo, agravada especialmente tras la crisis de 2008. Esta situación se explica por su concentración en sectores específicos: construcción durante el periodo 1994-2008, hostelería en la fase posterior y servicios de atención personal de forma continuada. No obstante, una minoría accede a empleos cualificados de mayor estatus, particularmente en actividades tecnológicas que demandan conocimientos especializados.

1.7.4. Del declive industrial a la terciarización: cambio de modelo productivo y polarización ocupacional

Las últimas tres décadas han sido testigo de un cambio de modelo en cuanto a la especialización productiva de la economía española, consolidándose el declive que se había iniciado en la crisis de los setenta de los sectores tradicionales y la expansión del sector terciario. En efecto, la especialización productiva española de los años sesenta y setenta del siglo XX descansaba principalmente sobre la agricultura y la industria, mientras que en la segunda mitad de los noventa el sector que concentraba mayor nivel de ocupación era el de servicios, y las actividades que mayor dinamismo mostraban en la creación de nuevos puestos de trabajo eran los servicios y la construcción. Atrás había quedado la crisis de la industria y la fuerte reconversión y transformación estructural experimentada durante la década de los ochenta, con el declive de sectores como la industria naval, la minería, la siderurgia o el sector textil.

⁽¹⁵²⁾ CEBRIÁN, I. y MORENO, G. (2008). «La situación de las mujeres en el mercado de trabajo español: desajustes y retos». *Economía Industrial*, n.º 367: 121-137.

El periodo de expansión económica desde mediados de los años noventa hasta 2008 se concentró en la construcción, las actividades inmobiliarias y el comercio, acumulando estos tres sectores la mitad del empleo creado durante este periodo. La creación de empleo a partir de 2013 presenta una situación más diversa y con algunas diferencias cualitativas en cuanto a la especialización productiva⁽¹⁵³⁾. Por una parte, los sectores que han sido motor de crecimiento en los años expansivos continúan teniendo bastante importancia. Destacan construcción, hostelería e industria manufacturera. Por otro lado, hay sectores que ganan importancia, como son actividades sanitarias, educación, actividades profesionales científicas y técnicas y educación. Por el contrario, cae el empleo en el sector bancario como consecuencia de la reestructuración. Y lo que emerge apunta hacia una cierta polarización de la estructura ocupacional, pues las actividades que han ganado peso a lo largo del periodo estudiado son, por una parte, los empleos técnicos (técnicos y profesionales, técnicos de apoyo) y las consideradas profesiones de baja complejidad (trabajadores de la hostelería, el comercio y los servicios, trabajos elementales). Aunque el mayor crecimiento se produce en las profesiones técnicas y podría suponer que estamos ante una «tecnificación del empleo» y una caída del peso de los empleos manuales, lo que ha ocurrido es un desplazamiento desde empleos manuales cualificados a empleos manuales de baja cualificación

Cuando se compara la estructura ocupacional española con la de la media de la UE emergen diferencias y trayectorias divergentes. Las diferencias más importantes se encuentran en un

menor peso de las actividades técnicas y administrativas y en un mayor peso de las actividades manuales. El conjunto sugiere el desarrollo de una estructura ocupacional más polarizada con crecimiento tanto de empleos técnicos como de empleos manuales con baja retribución y socialmente peor considerados.

En estos treinta años, la estructura y las condiciones de empleo también se han transformado notablemente. El declive constante de la actividad agrícola, con independencia de la fase del ciclo en la que nos encontremos, se ha añadido a unas condiciones de empleo en el sector que tradicionalmente no han sido muy atractivas, lo que ha provocado también una «huida» hacia otros sectores. Hay que destacar también que, en el caso de España, el empleo en el sector agrario ha sido, y es también hoy en día, un empleo de baja calidad, con una elevada temporalidad y bajos salarios. Es también un sector al cual se ha dirigido una parte de la población inmigrante. En el caso de la industria, esta actividad se ha visto afectada significativamente por los procesos de globalización, con una caída lenta pero continua del empleo. Esta es una tendencia bastante general en los países ricos, pero es más acentuada en España. El tejido industrial español está mucho más fragmentado en pequeñas empresas y tiene niveles menores de desarrollo tecnológico que el europeo. La integración europea generó una reconversión productiva del espacio europeo en el que gran parte de la industria española estaba mal posicionada. Si a ello añadimos la migración de gran parte de la industria mundial a países en vías de desarrollo (China, India...), e incluso la incorporación a la UE de países de la antigua órbita soviética en los cuales los salarios son muy bajos y las posibilidades de gestión discrecional de la mano de obra muy elevadas, se entienden las dificultades de mantenimiento del empleo industrial.

Las élites españolas nunca han apostado por la tecnología y el desarrollo industrial. El grueso del

⁽¹⁵³⁾ MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (2016). «Paisajes después de la batalla. El mercado de trabajo en España tras la Gran Recesión». *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 32: 17-45. MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y FERNÁNDEZ, E. (2021). «Modelo productivo, empleo y calidad del empleo. Claves de un futuro pospandémico». *Panorama Social*, n.º 34: 29-45.

gran capital se concentra en el sector financiero, la gestión de servicios públicos, la construcción y las inmobiliarias y la distribución textil. Esto no implica que no haya sectores industriales modernizados que hayan realizado un esfuerzo de integración al mercado mundial, pero su peso numérico no ha sido suficiente para frenar un declive persistente.

Como se verá posteriormente, el sector que marca la diferencia respecto al resto de países europeos es la construcción, que experimentó un crecimiento desmesurado en la época de la burbuja inmobiliaria y las grandes obras públicas, sufrió una grave crisis y después ha recuperado lentamente su nivel de actividad, aunque no ha vuelto a los niveles de principios de los 2000 y su peso relativo ahora es más parecido al del resto de Europa. La construcción se ha caracterizado por una altísima temporalidad del empleo (entre el 50 y el 60%) y por incorporar un importante volumen de mano de obra inmigrante.

El crecimiento de los servicios sigue también una pauta universal, aunque es un sector heterogéneo con dinámicas diversas. También por lo que respecta a condiciones laborales, cualificación y prestigio. Una parte de la actividad de servicios es pública, otra forma parte de actividades financieras y de intermediación (banca, inmobiliaria), otra se integra en sectores de nuevas tecnologías y sectores profesionales (comunicación y telecomunicaciones, actividades tecnológicas y profesionales) y otras son servicios donde predominan los empleos manuales (transporte, hostelería, comercio). Hay incluso subsectores, como es el caso de sanidad y servicios sociales, que incluyen tanto empleos de alto contenido educativo (médicos, enfermería) como empleos de bajos salarios (residencias de ancianos y atención domiciliaria). Por tanto, desde el punto de vista de las condiciones de trabajo y de composición social (género, nacionalidad, educación formal), convive en el sector servicios una enorme variedad de situaciones.

Bastante de lo anterior es consecuencia de la estructura productiva de la economía española, que presenta, de maneja sintética, tres rasgos. En primer lugar, una estructura productiva con empresas poco acostumbradas a competir con los productores de otros países, tanto en el mercado interior como exterior. Ello no es incompatible con el hecho de que haya empresas punteras y competitivas, y que cada vez sean más. Pero no son la mayoría ni las que están marcando la tendencia de la dinámica económica. Esto en parte explica el predominio de estrategias empresariales de adaptación pasiva: insuficiencia relativa de formas de competitividad basadas en la innovación técnica y organizativa, la diferenciación y la calidad, y predominio de estrategias de competitividad basadas en la reducción de precios y costes laborales a base de precarizar la mano de obra.

En segundo lugar, una estructura productiva con un tamaño empresarial muy reducido. Destaca en este sentido la importancia de microempresas de una o dos personas —más cerca del trabajo por cuenta propia que de la organización de una empresa— y, más en general, de las pequeñas empresas. A pesar de haberse producido cierta pérdida de importancia relativa de las empresas de menor dimensión —más clara en términos de la distribución de la mano de obra— el panorama general de la estructura empresarial no habría variado sustancialmente durante estos años. Esto, añadido a la especialización en sectores intensivos en mano de obra poco cualificada, de escaso contenido tecnológico, junto a un insuficiente esfuerzo inversor en I+D+i (sobre todo de las empresas privadas) y en la difusión de nuevas tecnologías (TIC), también explica las dificultades competitivas de muchas empresas y el recurso a la moderación y flexibilidad salarial para poder mantenerse en los mercados.

Y, por último, el modelo productivo español podemos definirlo como un capitalismo especulativo de corto plazo. Predominan los sectores altamente intensivos en trabajo y en los cuales se ha

optado por una estrategia de gestión precarizadora para mantener los márgenes de beneficios (en muchos casos muy elevados). Un modelo que conlleva, además, una dinámica de la distribución de la renta socialmente regresiva y, en definitiva, con baja calidad del empleo⁽¹⁵⁴⁾.

1.7.5. De la temporalidad a la depresión: la precariedad laboral como determinante de la salud mental⁽¹⁵⁵⁾

Existe un cierto consenso en que el mercado laboral español se caracteriza por una elevada precariedad. Definir la precariedad no es una tarea sencilla, pero es verdad que uno de los indicadores más utilizados para aproximarse a ella es la temporalidad de los puestos de trabajo, que normalmente suele estar asociada a mayor inseguridad y peores condiciones salariales y laborales. La temporalidad se empezó a medir en España en 1987, y los primeros datos ya ofrecían un panorama preocupante, sobre todo debido a la estructura productiva de la economía española, donde las actividades ligadas a la agricultura, el turismo y la construcción tenían mucho peso. Desde ese momento, y espoleada por las sucesivas reformas laborales «flexibilizadoras», el nivel de temporalidad en España siempre se situó por encima del 30% (en los primeros puestos dentro de la UE), y

el único momento en que dicha temporalidad ha experimentado una reducción notable (aunque siguiendo por encima de la media europea) ha sido como consecuencia de la reforma laboral de 2022.

Hay, no obstante, otros rasgos del proceso de precarización (empleo a tiempo parcial, bajos salarios, inestabilidad, etc.) que tienen mucha relevancia. Esto lleva a que aparezcan rasgos *estructurales* y *endémicos* que afectan a múltiples trabajos y sectores, formales e informales, mercantilizados o vinculados a las tareas domésticas y de cuidados, que muchas veces resultan invisibilizados y que son llevados a cabo mayoritariamente por mujeres.

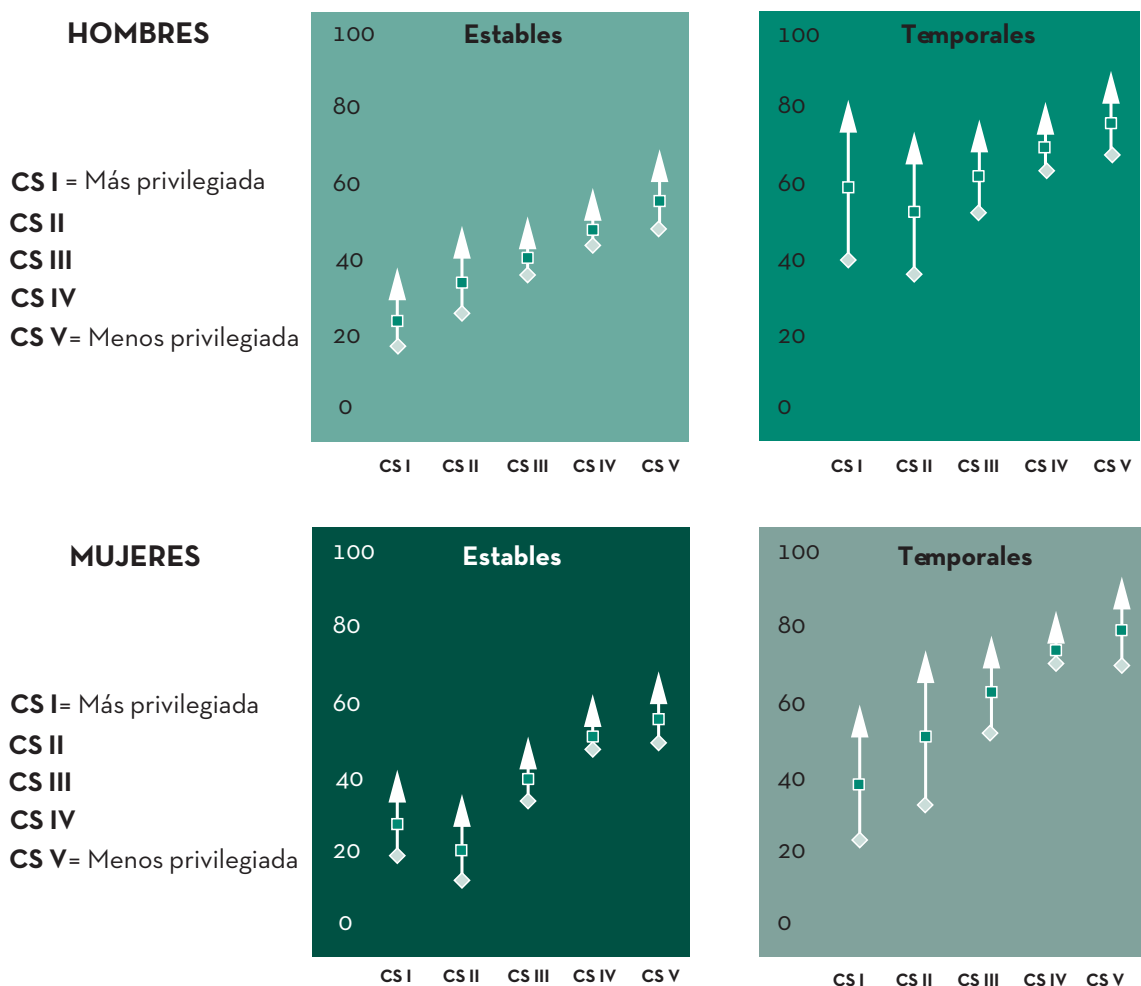
Siguiendo a Benach, Muntané y Riusoto (2025), cabe subrayar, en primer lugar, el carácter *histórico* de la precariedad laboral, estrechamente relacionado con una interacción de diversos elementos económicos y políticos muy ligados a la configuración del capitalismo en su fase neoliberal durante las últimas cuatro décadas. Décadas en las que se ha impuesto la noción de precariado como la expresión actual de una clase obrera debilitada, donde las circunstancias personales de subordinación, penuria y endeudamiento obligan a la aceptación de empleos cuya organización y ejecución perjudican seriamente las circunstancias vitales de las personas afectadas y la posibilidad de llevar a cabo un trabajo en condiciones laborales decentes. La plasmación de ello es diversa según los países⁽¹⁵⁶⁾, pero en el caso de España, como mencionábamos, los rasgos más visibles son el desempleo y la elevada temporalidad, así como la aparición de un creciente empleo a tiempo parcial involuntario y la proliferación de los falsos autónomos.

⁽¹⁵⁴⁾ PRIETO, C. (coord.), et al. (2011). *La calidad del empleo en España: Una aproximación teórica y empírica*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

⁽¹⁵⁵⁾ Este apartado se basa en el Documento de trabajo n.º 1.5 de BENACH, J., MUNTANÉ, F. y RUISOTO, P. (2025). *Precariedad laboral y salud mental en España*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo1. Las fuentes de las cifras y el detalle de los datos que se resumen a continuación se pueden encontrar en esta publicación.

⁽¹⁵⁶⁾ PADROSA, E., BOLÍBAR, M., JULIÀ, M. y BENACH, J. (2021). «Comparing Precarious Employment Across Countries: Measurement Invariance of the Employment Precariousness Scale for Europe (EPRES-E)». *Social Indicators Research: An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement*, 154(3). 893-915.

GRÁFICO 1.24. Prevalencia de precariedad laboral multidimensional (EPRES) según sexo, tipo de contrato (permanente y temporal) y clase social ocupacional (CS I a CS V)



Nota: Este estudio elimina la «temporalidad» de la subescala de cálculo del valor del EPRES, utilizando el tipo de contrato como variable de estratificación. «Permanente» equivale a «contrato indefinido». El valor p tendencia es en todos los casos inferior a 0,001, y el intervalo de confianza (IC) es del 95%.

Fuente: JULIÀ, M., VIVES, A., TARAFÀ, G. y BENACH, J., 2017. «Changing the way we understand precarious employment and health: precariousness affects the entire salaried population». *Safety Science*, 100: 66-73.

El segundo rasgo de la precariedad es que se trata de un fenómeno *relacional*, donde las distintas relaciones de poder en el trabajo fomentan la división y la competencia, en vez de promover la cooperación solidaria, la satisfacción o el reconocimiento.

El tercer rasgo de la precariedad es su contenido *multinivel*, que aparece como resultado de la interacción de varios factores a diferentes niveles.

Desde las políticas económicas y la organización del sistema productivo, pasando por los efectos de las políticas de mercado de trabajo y el modelo de relaciones laborales, así como las estrategias empresariales para reducir y externalizar costes laborales por diversos medios (subcontrataciones fraudulentas, persecución de la sindicación, dificultades para la negociación colectiva, mayor vigilancia, «horarios flexibles», etc.), hasta,

finalmente, los efectos de las políticas públicas de protección social (sanidad, prestaciones por vejez o invalidez, vivienda, desempleo, exclusión social, etc.). No en vano, en el caso de España, una parte relevante de las prestaciones sociales tienen por objeto reemplazar o complementar los ingresos que los individuos dejan de percibir en el mercado laboral.

No es sencillo medir un fenómeno social tan poliédrico como la precariedad. Hasta ahora, el cuestionario de precariedad laboral EPRES (*Employment Precariousness Scale*) ofrece la medida multidimensional de precariedad laboral más ampliamente utilizada actualmente, y trata de capturar todos los elementos relevantes atendiendo tanto a la dimensión laboral como social de la precariedad anteriormente descritos. En España, el EPRES ha permitido detectar precariedad laboral en su forma multidimensional no solo entre la clase trabajadora con contratos temporales, sino también entre personas trabajadoras con contratos permanentes o indefinidos, detectando tasas superiores al 50% distribuidas según un gradiente por clase social ocupacional, donde el riesgo de precariedad es más del doble entre los niveles más bajos respecto a los más altos⁽¹⁵⁷⁾.

En una línea similar, pero abarcando un periodo temporal mayor, Benach, Muntané y Riusoto (2025) han realizado un intento de aproximación a la precariedad laboral a partir de los microdatos de la EPA publicada por el INE. De forma pragmática, se han distinguido seis situaciones que conforman la precariedad laboral en España, todas ellas caracterizadas de algún modo por las tres dimensiones más usuales en su definición: la inseguridad en el empleo, la insuficiencia de

los ingresos y la carencia de derechos de protección social. Estas serían: 1) la *población asalariada con una relación laboral temporal*; 2) la *población asalariada que trabaja una jornada a tiempo parcial involuntariamente*; 3) la *población asalariada con subocupación funcional*, definida como aquella que tiene una ocupación que requiere unos estudios manifiestamente por debajo del nivel alcanzado; 4) los/as *trabajadores/as autónomos/as sin asalariados/as a su cargo* en situación laboral de precariedad; 5) la *población ocupada subempleada por insuficiencia de horas*, y 6) la *población desempleada que ha trabajado previamente*.

La suma de categorías precarias seleccionadas con datos del primer trimestre de 2024 muestra que algo menos de la mitad (47,5%) del mercado laboral en España estaría en situaciones de precariedad, 4,9 puntos porcentuales menos que en el primer trimestre de 2022. Así, la precariedad laboral afectaría a 11,5 millones de personas, de las cuales 7,6 millones tendrían la condición de asalariadas (el 42,1% de las personas asalariadas y el 66,1% del total de personas en situación de precariedad laboral), 1,2 millones serían trabajadores/as autónomos/as sin trabajadores/as a su cargo (el 10,4% del total de personas en situación de precariedad laboral) y 2,7 millones serían personas desempleadas que han trabajado previamente (el 23,5% de las personas en situación de precariedad laboral). Dicho de otro modo, *del total de personas trabajadoras precarizadas, dos tercios forman parte de la población asalariada, más de una quinta parte son trabajadores/as en paro y una de cada diez es población trabajadora autónoma sin trabajadores/as a su cargo*.

Por lo que respecta al tipo de ocupación, la precariedad laboral afecta, sobre todo, a las ocupaciones elementales (representan el 26,2% del empleo precario en el primer trimestre de 2024) y a las personas trabajadoras del sector de servicios

⁽¹⁵⁷⁾ VIVES, A., AMABLE, M., FERRER, M. et al. (2010). «The Employment Precariousness Scale (EPRES). Psychometric properties of a new tool for epidemiological studies among waged and salaried workers». *Occupational and Environmental Medicine*, 67(8), 548-555.

de restauración, personales, protección y vendedores, habiendo aumentado su peso sobre el empleo precario (del 15,5% en el primer trimestre de 2007 al 23,1% en el primer trimestre de 2024). En tercer lugar, afecta a los empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina (15,2%) y, en cuarto lugar, a los técnicos y profesionales, científicos e intelectuales (12,2%). Las cifras anteriores sugieren múltiples reflexiones.

Por un lado, con casi la mitad del mercado de trabajo en situación de precariedad, el papel que cumple el empleo como mecanismo de integración social se desvanece en dos de sus dimensiones clave, a saber: desde la perspectiva material que permite acceder a derechos y condiciones de vida normalizados, y que ahora con unos sueldos y condiciones laborales degradadas exige en ocasiones atarse a varios empleos precarios. Y también desde un ámbito más identitario, en el cual el trabajo desempeñado tenía un elemento tradicional de identificación social que se ha ido debilitando profundamente.

El incremento de la precariedad, con sus rasgos asociados de temporalidad y parcialidad, y el efecto de las políticas laborales «fijabilizadoras» ha llevado también a que la línea divisoria tradicional (dualización) entre empleos fijos protegidos frente a empleos temporales sometidos a mayor inseguridad se haya matizado durante los últimos años. Es verdad que este contraste es muy claro en el sector público, donde encontramos por un lado trabajadores fijos (funcionarios o laborales), y el resto de empleados con niveles de temporalidad superiores incluso a la esfera privada. Sin embargo, en el ámbito privado, lo que se viene observando desde hace tiempo es que los procesos de reestructuración empresarial (procedentes o improcedentes) y el incremento de las prerrogativas patronales y la reducción de los costes de despido han supuesto que, en muchas ocasiones, los despidos hayan afectado a trabajadores «fijos» que, posteriormente, han sido sustituidos (si lle-

gaba el caso) por empleos temporales con menos derechos y más baratos desde el punto de vista de los costes salariales.

De todos modos, la extensión de la precariedad laboral se puede aplicar también, con algunas particularidades, a otros países del ámbito europeo. Las diferencias en los modelos de relaciones laborales, de regulación del mercado de trabajo y las políticas de protección social explican buena parte de la diversidad. En todo caso, con énfasis y metodologías algo diferentes relativas a las variables consideradas respecto de la metodología EPRES, se ha llegado a la conclusión de que, por ejemplo, los países del arco mediterráneo (España, Grecia, Italia y Portugal) arrojaban cifras de mayor desempleo total, de larga duración, de pobreza laboral, de subempleo y de temporalidad, en comparación con los países del centro y norte de Europa. Sin embargo, cuando se trata de ver la incidencia del trabajo por turnos y de jornadas laborales por encima de 40 horas semanales, los países que protagonizaron la ampliación al este de la UE presentan los peores números. Y, finalmente, son los países del centro y norte de Europa los que, de manera sorprendente, ofrecen los registros más preocupantes en términos del porcentaje de pluriempleo respecto del empleo total⁽¹⁵⁸⁾, lo que muestra la paradoja de algunos países con modelos de Estado de Bienestar asentados pero en los que se observa una progresiva degradación salarial, la parcialización del empleo y la insuficiencia para obtener los ingresos necesarios para una vida digna con un único puesto de trabajo (por ejemplo, Alemania).

Esta ubicuidad social de la precariedad hace que se haya convertido también en un determinante social perjudicial para la salud, y que a veces

(158) TRILLO DEL POZO, D., VICENT VALVERDE, L. y ALONSO GALLO, N. (2022). «Evolución de la precariedad en Europa en un contexto de crisis económica y pandemia». *Papeles de Europa*, 35, e85675.

se contemple como una auténtica «patología normalizada» y una «pandemia tóxica», por incrementar el riesgo de morir y enfermar prematuramente(159). No en vano, tiene efectos muy negativos sobre el funcionamiento y vulnerabilidad de la vida cotidiana y está muy relacionada con problemas de salud mental, como la ansiedad y la depresión, y con el incremento del riesgo de suicidio y de consumo de medicamentos, alcohol y drogas(160).

Al igual que la salud en general, también la salud mental depende de la combinación de múltiples determinantes sociales, que abarcan desde las condiciones socioeconómicas generales, la legislación o las formas de organización laboral y las estrategias seguidas por las empresas(161). Esto explica que, como sugieren Benach, Muntané y Ruisoto (2025), si se quiere resolver el problema de la precariedad y sus consecuencias sobre la salud, es necesario desplazar el problema desde la dimensión individual medicalizada para llevarlo hacia las «raíces sociales del sufrimiento», esto es: las desigualdades, las escasas prestaciones sociales, la fiscalidad injusta, las débiles políticas educativas o la falta de una adecuada negociación colectiva.

Con esto en mente, el marco conceptual utilizado en el Informe PRESME (Precariedad Laboral y Salud Mental) sitúa la precariedad laboral en un contexto amplio, donde las políticas, las instituciones y las relaciones sociales marcan el resultado final. Un resultado que se ve también me-

diado por categorías sociológicas como la clase social, el género, la edad o el lugar donde se vive, entre otras. Se logran así establecer conexiones que vinculan la precariedad laboral directamente con la generación de desigualdades en la salud, según las condiciones de empleo (tipo de contrato, despido, horarios, intensidad, etc.), mayor o menor protección (indemnización, representación y negociación), vulnerabilidad (miedo, indefensión, etc.) o una menor seguridad y poder.

Para el caso de las relaciones entre *precariedad* y *salud mental*, normalmente, lo que se denomina *modelo biopsicosocial* de la salud mental ofrece una visión más comprehensiva, subrayando la interrelación entre factores biológicos, psicológicos y sociales, y destaca la importancia de los determinantes psicosociales(162). A diferencia de los enfoques reduccionistas (como el biomédico o la psicología positiva), el modelo biopsicosocial ofrece un gran potencial explicativo de la relación entre las desigualdades en salud mental y las desigualdades socioeconómicas. Es decir, cómo la posición que ocupamos en la jerarquía social determina nuestra salud al condicionar el grado de control que podemos ejercer sobre nuestras propias vidas y las oportunidades de participar socialmente. Por ejemplo, el riesgo de padecer «trastornos mentales» puede multiplicarse por diez entre los extremos del gradiente socioeconómico(163).

En España, los problemas de salud mental suponen la pérdida de uno de cada seis años vividos con discapacidad y la pérdida de entre 10 y 20 años

(159) KRETSOS, L. (2010). «The Persistent Pandemic of Precariousness: Young People at Work». En Tremmel, J.C. (ed.). *A Young Generation Under Pressure?* New York: Springer, pp. 3-22.

(160) BENACH, J., VIVES, A., AMABLE, M., et al. (2014). «Precarious employment: understanding an emerging social determinant of health». *Annu Rev Public Health*, 35: 229-253.

(161) COMPTON, M.T. y SHIM, R.S. (2015). «The Social Determinants of Mental Health». *Focus*, 13(4), 419-425.

(162) HAVELKA, M., LUCANIN, J.D. y LUCANIN, D. (2009). «Biopsychosocial model. The integrated approach to health and disease». *Collegium Antropologicum*, 33(1), 303-310.

(163) MUNTANER, C., NG, E., VANROELEN, C., et al. (2013). «Social stratification, social closure and social class as determinants of mental health disparities». En Aneshensel, C.S., Phelan, J.C. y Bierman, A. (eds.). *Handbook of the Sociology of Mental Health*, 2.ª ed., Springer.

de esperanza de vida respecto a la población general, y se espera que esta cifra aumente considerablemente en los próximos años como resultado de la expansión de nuevas formas de empleo precario y la actual crisis ecosocial. Además, España es uno de los países del mundo con mayor consumo de ansiolíticos e hipnótico-sedantes por habitante. Casi un 11% de adultos declara haber consumido tranquilizantes, relajantes o pastillas para dormir en las últimas dos semanas (1 de cada 7 mujeres y 1 de cada 14 hombres), y el 4,5% de los adultos declara haber consumido antidepresivos (1 de cada 16 mujeres y 1 de cada 38 hombres), habiéndose duplicado la tasa de consumo de antidepresivos en las últimas dos décadas.

Por ejemplo, la prevalencia de diagnósticos por depresión es el doble entre la población con menores ingresos en comparación con aquellos con la renta más alta, o entre quienes no tienen empleo respecto a los que sí, y entre las personas trabajadoras más precarizadas —generalmente mujeres, inmigrantes, obreras y jóvenes— respecto a aquellas con menores niveles de precariedad (2,5 veces superior). Respecto al consumo desigual de psicofármacos, en España, el 9% de las mujeres trabajadoras no cualificadas (clase social VI) consume antidepresivos frente al 1,7% de los hombres directores/gerentes con 10 o más asalariados/as y/o profesionales tradicionalmente asociados/as con estudios universitarios (clase social I).

En España, la precariedad laboral explicaría aproximadamente el 17% de la prevalencia de problemas de salud mental entre la población asalariada, afectando especialmente a las personas trabajadoras más precarias(164). Las mujeres su-

fren un mayor riesgo de precariedad y depresión en comparación con los hombres, y el riesgo de depresión sigue un gradiente según la clase social ocupacional, por lo que, a menor clase social ocupacional, mayor es el riesgo de ser diagnosticado de depresión. En conjunto, el riesgo de sufrir depresión atribuible a la precariedad laboral y el desempleo fue del 33,3%.

Es decir, si la población en situación de precariedad (incluyendo la desempleada) hubiese tenido un empleo estable se habrían evitado 167.904 diagnósticos de depresión de entre los 504.216 diagnósticos totales(165). En el caso de España, la inestabilidad laboral (una de las dimensiones de la precariedad laboral) predice la mala salud mental (1,6 y 1,4 veces más en contratos temporales, 2,1 y 1,8 veces más en personas sin contrato, y 6,8 y 1,8 veces más en desempleados de larga duración, para hombres y mujeres respectivamente).

La salud mental se distribuye desigualmente, afectando especialmente a las personas de menor clase social, expuestas a un mayor grado de precariedad en sus empleos y trabajos y/o relaciones de explotación y discriminación, y que puede agravarse en función del sexo, la etnia, la edad o el estatus migratorio. Mientras que la precariedad entre los hombres de más de 30 años de nacionalidad española era del 20%, la precariedad entre mujeres jóvenes migrantes que realizaban un trabajo de tipo manual alcanzaba el 90%. Así, no es extraño que, por ejemplo, la precariedad y los problemas de salud mental se acentúen en el caso de las mujeres migrantes(166).

(164) VIVES, A., VANROELEN, C., AMABLE, M., et al. (2011). «Employment precariousness in Spain: Prevalence, Social Distribution, and Population-Attributable Risk Percent of Poor Mental Health». *International Journal of Health Services*, 41(4), 625-646.

(165) BELVIS, F.X., MUNTANÉ, F., MUNTANER, C. y BENACH, J. (2024). «What is the impact of job precariousness on depression? Risk Assessment and Attributable Fraction in Spain». *Public Health*, 231: 154-157.

(166) VIVES, A., AMABLE, M., FERRER, M., et al. (2013). «Employment Precariousness and Poor Mental Health: Evidence from Spain on a New Social Determinant of Health». *Journal of Environmental and Public Health*. 2013: 1-10.

De hecho, las personas trabajadoras migrantes muestran un alto porcentaje de precariedad laboral independientemente de la dimensión que se considere: temporalidad (84%), bajos ingresos (73%), falta de seguro médico (58%), trato injusto (54%) e inseguridad laboral (63%). Así, las personas migrantes triplican el riesgo de mala salud mental ante la pérdida del trabajo(167).

1.7.6. El papel de las políticas macroeconómicas y laborales: flexibilización, austeridad y expansión(168)

Ahora bien, ¿cuál ha sido el papel de las políticas públicas en la conformación de este panorama? Las políticas económicas y laborales de las últimas tres décadas han marcado de manera clara la evolución de la economía española y su mercado de trabajo. Han sido los años de la consolidación del proyecto de la Unión Económica y Monetaria, con el despliegue de liberalización comercial y financiera, y las políticas restrictivas encaminadas a cumplir con los criterios de convergencia acordados en Maastricht en 1991 y el Pacto de Estabilidad de 1995, especialmente en lo referente a la reducción del déficit público. Sus efectos se dejaron notar en la contención salarial y la reducción del gasto público, lo que afectó negativamente a los salarios y al empleo.

Como no podía ser de otra manera, esta orientación también afectó a las políticas de empleo desarrolladas durante estas décadas. Unas políticas volcadas en actuar sobre la oferta laboral (políticas activas) que responsabilizan a los trabajadores de su propia situación, y que se centran en mejorar los procesos de formación, intermediación y regulación del mercado laboral con fuerte apoyo de fondos europeos. Esto ha tenido como consecuencia el progresivo deterioro de las denominadas políticas pasivas encaminadas al acompañamiento y mantenimiento de los ingresos de las personas desempleadas, que se consideraban desincentivadoras de la búsqueda de empleo. Lo que se ha concretado en un endurecimiento del seguro de desempleo desde la reforma de 1992, incrementando el tiempo necesario para acceder a la prestación y disminuyendo la cuantía de esta. El resultado ha sido el aumento de la «flexibilidad» y la desregulación laboral.

Como ya se ha mencionado, la crisis de 2008 supuso, inicialmente, un cambio en los planteamientos de la política económica. Se recuperaron las políticas monetarias y fiscales expansivas (aumento del gasto público y reducciones del tipo de interés) para frenar el desplome del PIB, lo que moderó la destrucción de empleo en la primera fase de la crisis. Sin embargo, la crisis de deuda pública iniciada en 2010 da paso a una segunda fase de políticas macroeconómicas aplicando las medidas de austeridad, con las que se pretende estabilizar la evolución de la deuda pública y el déficit. Esto supuso asumir objetivos de fuertes compromisos de reducción del gasto público y aumento de impuestos, así como sendas reformas del mercado de trabajo en 2010 y 2012, todo ello con impactos negativos sobre la renta, el empleo y el bienestar social (especialmente para la población con rentas más bajas), además de los efectos negativos de las reformas flexibilizadoras.

La recuperación iniciada en 2013 en términos de crecimiento económico y empleo se vio frenada

(167) ROBERT, G., MARTÍNEZ, J.M., GARCÍA, A.M., et al. (2014). «From the boom to the crisis: changes in employment conditions of immigrants in Spain and their effects on mental health». *European Journal of Public Health*, 24(3), 404-409.

(168) Este apartado se basa en BANYULS, J., CANO, E. y RECIO, A. (2025). *Del boom inmobiliario al COVID-19: treinta años de transformaciones laborales en España*. Documento de trabajo 1.12. www.foessa.es/ix-informe/capitulo1

en 2020 por la pandemia, lo que supuso a su vez un cambio de orientación a la hora responder a una crisis en términos de políticas públicas. Las conclusiones sobre el sufrimiento provocado por las políticas de austeridad en 2010 hicieron que los planteamientos de la UE se modificaran y dieran paso a políticas fiscales expansivas, modificándose también los mecanismos de financiación y el papel del BCE en el alivio de la deuda de los países miembros. La plasmación de este giro se concretó a través de un amplio paquete de inversión pública (*Next Generation*) que pretendía impulsar la transición ecológica y digital y el sostenimiento de las rentas de los hogares y empresas (ERTE, Ingreso Mínimo Vital).

En el caso de las políticas laborales, tras la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en 1980, comienzan una serie de reformas de la legislación con una clara orientación flexibilizadora de las relaciones laborales, que se inicia en 1984 con la aprobación de la contratación temporal, y llegan hasta 2022. Esta «flexibilización», a través de sucesivas reformas como las de 1994, 2002 y 2012, ha implicado el abaratamiento del despido (reducción de las indemnizaciones y ampliación de las causas de despidos procedentes), la creación de diferentes figuras de empleos temporales, el aumento de las prerrogativas empresariales en materia de organización del trabajo y movilidad laboral o la desregulación de la intermediación mediante la legalización de empresas de trabajo temporal, la introducción de mecanismos de «despido expreso», la facilitación de la jornada parcial y mayores capacidades empresariales para modificar las condiciones de trabajo. La justificación de estas medidas era que un mercado de trabajo más flexible crearía más empleo. Esto no fue así y lo que se consiguió fue expandir y consolidar una cultura de la temporalidad, sin que se creara más empleo, con

índices de contratos temporales claramente excesivos y deterioro de la calidad del empleo.

Sin embargo, conviene destacar las dos últimas reformas por su orientación diametralmente opuesta. Por un lado, la reforma de 2012 impulsada por el Gobierno ahondó en muchas de las prerrogativas empresariales continuando la línea iniciada en reformas anteriores para facilitar y abaratar el despido y aumentar las prerrogativas empresariales en cuanto a organización del trabajo y fijación de salarios. También introdujo una transformación profunda del modelo de negociación colectiva, con el predominio de los convenios de empresa y la eliminación de la ultraactividad en los convenios.

En este contexto, la reciente reforma del Gobierno en 2022 (pactada con los agentes sociales) representó un cambio en la dinámica anterior y su impacto se refleja no solo en la reducción bastante relevante del peso del empleo temporal, sino también en la recuperación de los mecanismos más garantistas en la negociación colectiva: prioriza el convenio de sector frente al de empresa, recupera la ultraactividad de los convenios y propicia la extensión del convenio de la empresa principal a las empresas subcontratistas. Todo ello ha permitido una mejora importante de las condiciones de empleo. También se ha aumentado el salario mínimo interprofesional y se mantuvieron las rentas de familias y empresas en el contexto de limitaciones de la actividad productiva (Ingreso Mínimo Vital, ayudas a los ERTE). Junto a ello se han ido aprobando una serie de medidas en materia laboral que afectan positivamente a las condiciones de trabajo: la ley de *riders*, la reforma de las cotizaciones de las trabajadoras domésticas y el registro de horas de trabajo, entre otras. Cambios que, en definitiva y a pesar de algunos problemas de aplicación práctica, mejoran la calidad del empleo.

1.8. El papel de la vivienda: entre el derecho y la inversión

1.8.1. El fracaso del mandato constitucional: tres décadas de especulación inmobiliaria sin freno

Junto al derecho a disfrutar de un trabajo en condiciones laborales dignas, la cuestión del derecho a la vivienda ha sido también una constante durante estas tres décadas. La lectura del artículo 47 de la Constitución española es una buena muestra de la distancia entre los deseos y la realidad: «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

No es posible reflexionar sobre lo ocurrido en la sociedad y en la economía española en los últimos tres decenios sin mencionar los cambios que se han producido como consecuencia de la expansión del sector inmobiliario y de la construcción, con sus consecuencias sobre el acceso a una vivienda «digna y adecuada». Un acceso que, como ya establecía el citado artículo, se veía comprometido por el avance de la especulación.

Por desgracia, tal y como se verá a continuación, las políticas públicas en el ámbito urbanístico y de la vivienda en España no han frenado la especulación y durante estas décadas han estado muchas veces más guiadas por el afán de lucro de los promotores inmobiliarios privados que por el interés general de vertebrar el territorio y crear ciudades sanas,

habitables y justas para el conjunto de la población. Unas políticas que han alimentado un modelo donde el sector público ha hecho dejación de las funciones encomendadas, que no ha promovido la formación de un importante parque público de viviendas (sobre todo en alquiler) ni ha desarrollado políticas para frenar el incremento del precio de la vivienda y, por tanto, las dificultades para el acceso a estas por parte de la población en general y la más vulnerable en particular.

La especulación urbanística sobre el territorio se ha alimentado de dos fuentes complementarias. Por un lado, el crecimiento del patrimonio inmobiliario urbano se ha logrado, en buena parte, a costa de terreno rústico que ha transformado su uso, tradicionalmente agrícola, para servir como soporte a la expansión de las ciudades. Las expectativas de reclasificación del suelo a medida que la ciudad se iba extendiendo fueron, y continúan siendo, un determinante fundamental en la trayectoria creciente del precio de la tierra ya desde los años ochenta del siglo XX, evolucionando de espaldas a los beneficios, muy moderados, proporcionados por el propio negocio agrario. Lo cual constituye un poderoso incentivo tanto para el abandono de la actividad agraria como para el auge de la especulación por los propietarios de ese suelo. A modo de ejemplo podemos ver cómo, ya a mediados de los años noventa del siglo XX, el 30% del suelo rústico (no urbanizable) del municipio de Madrid recaía en manos de empresas inmobiliarias ajenas por completo a la actividad agraria, y que incluso el 27% fuera propiedad solamente de 40 sociedades a la espera del cambio de uso correspondiente⁽¹⁶⁹⁾. Y esta tendencia se ha ido recrudeciendo

⁽¹⁶⁹⁾ NAREDO, J.M. (1996). *La burbuja inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1991)*. Madrid: Siglo XXI.

TABLA 1.18. Viviendas en los censos de 1991-2021 (datos nacionales en unidades y porcentajes)

	1991	2001	2011	2021	Incremento (1991-2021)	Variación 1991-2021	Variación 1991-2001	Variación 2001-2011	Variación 2011-2021
	(uds.)	(uds.)	(uds.)	(uds.)	(uds.)	(%)	(%)	(%)	(%)
Población	38.872.268	40.847.371	47.190.493	47.450.795	8.578.527	22,1	5,1	15,5	0,6
Familiares	17.206.363	20.946.554	25.208.623	26.626.315	9.419.952	54,7	21,7	20,3	5,6
Principales	11.736.376	14.187.169	18.083.692	18.536.616	6.800.240	57,9	20,9	27,5	2,5
No principales	5.469.987	6.759.385	7.124.931	8.087.092	2.617.105	47,8	23,6	5,4	13,5
Secundarias (*)	2.923.915	3.652.963	3.681.565	4.252.371	1.328.456	45,4	24,9	0,8	15,5
Vacías (**)	2.546.372	3.106.422	3.443.365	3.837.328	1.290.956	50,7	22,0	10,8	11,4

(*) En el censo de 2021, el INE no contempla esta categoría, por lo que se estima por diferencia entre las viviendas familiares menos las principales menos las vacías. Se corresponden básicamente con las de uso esporádico en el censo de 2021.

(**) En 1991 se incluyen 70.733 como otras viviendas no principales de otro tipo. En el censo de 2021 se introducen cambios significativos en la identificación de las viviendas vacías, con respecto a anteriores censos.

Fuente: INE, Censos de Población y Vivienda.

desde entonces, tal y como muestran las cifras de reclasificaciones de suelo producidas al calor de la última burbuja que explotó en 2008.

Esta política de expansión territorial se ha visto complementada, dentro de las propias ciudades, con una estrategia de nueva construcción de inmuebles de mayor edificabilidad, en muchos casos demoliendo previamente las viviendas preexistentes y haciendo caso omiso de la rehabilitación y la recuperación de viviendas antiguas(170). Esta estrategia llevó ya a España a convertirse en uno de los países europeos más destructores de su propio patrimonio inmobiliario urbano (171). Una tendencia que llama aún más la atención cuando consideramos los antecedentes históricos de nuestro país en relación con otros territorios de la UE: España aparece como el lugar cuyo parque inmobiliario conserva una menor proporción de viviendas an-

teriores a 1940-1945 sobre el total (20%). Frente a, por ejemplo Alemania, que, a pesar de sufrir dos guerras mundiales muy destructivas, mantiene porcentajes más elevados de viviendas antiguas (33%).

1.8.2. España bate récords europeos: más construcción, menos vivienda principal y precios desbocados

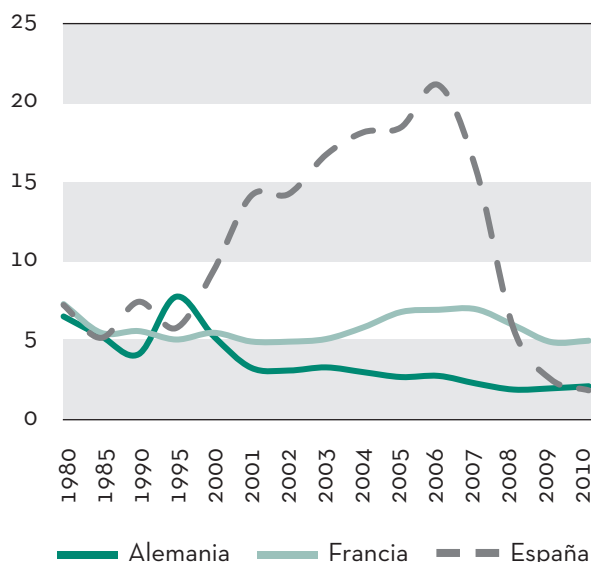
Esta peculiar «renovación y ampliación» del parque inmobiliario ha llevado a que, en las últimas tres décadas, las viviendas totales se hayan incrementado un 54,7%, superando en casi dos veces y media el crecimiento poblacional. El desglose de este incremento supone que las viviendas principales (destinadas a hogar) lo ha hecho en un 57,9%, pero las viviendas secundarias y las viviendas vacías lo han hecho un 45,4 y un 50,7% respectivamente.

(170) NAREDO, J.M., CARPINTERO, Ó. y MARCOS, C. (2008). *Patrimonio inmobiliario y balance nacional de la economía española (1995-2007)*. Madrid: FUNCAS.

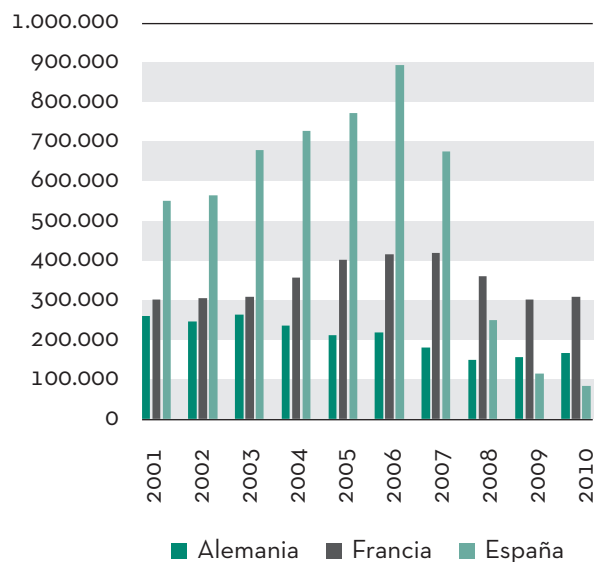
(171) MINISTERIO DE FOMENTO (2000). *Composición y valor del patrimonio inmobiliario en España (1990-1997)*. Madrid: Ministerio de Fomento.

GRÁFICO 1.25. Viviendas iniciadas totales y per cápita en Alemania, Francia y España

Viviendas iniciadas por 1.000 habitantes en Alemania, Francia y España entre 1980 y 2010



Viviendas iniciadas en Alemania, Francia y España entre 2001 y 2010



Fuente: Actualizado sobre la base de Naredo, Carpintero y Marcos, 2009, op. cit., p. 185.

Estas mismas cifras revelan, además, que España se ha mantenido como uno de los países con récord en viviendas por 1.000 habitantes de toda la UE, lo que pone bien a las claras que *el problema de la vivienda no es un problema de cantidad o número, sino de acceso a esta*. Este hecho se ve confirmado por otro dato: mientras que estamos en el grupo de cabeza de la UE en número de viviendas por 1.000 habitantes, nos encontramos a la cola en viviendas principales (destinadas a hogar) por 1.000 habitantes. Todo ello gracias a que *ostentamos el récord europeo de viviendas desocupadas y secundarias*(172), en una muestra más del sesgo turístico y especulativo —que no atiende a razones de uso— alcanzado por el mercado inmobiliario en el territorio.

Por ejemplo, el desenfrenado y especulativo ritmo de construcción hizo que, *en la última fase alcista (desde 2001 hasta 2007) se llegaron a iniciar más de 900 mil viviendas al año, de modo que España supe-*

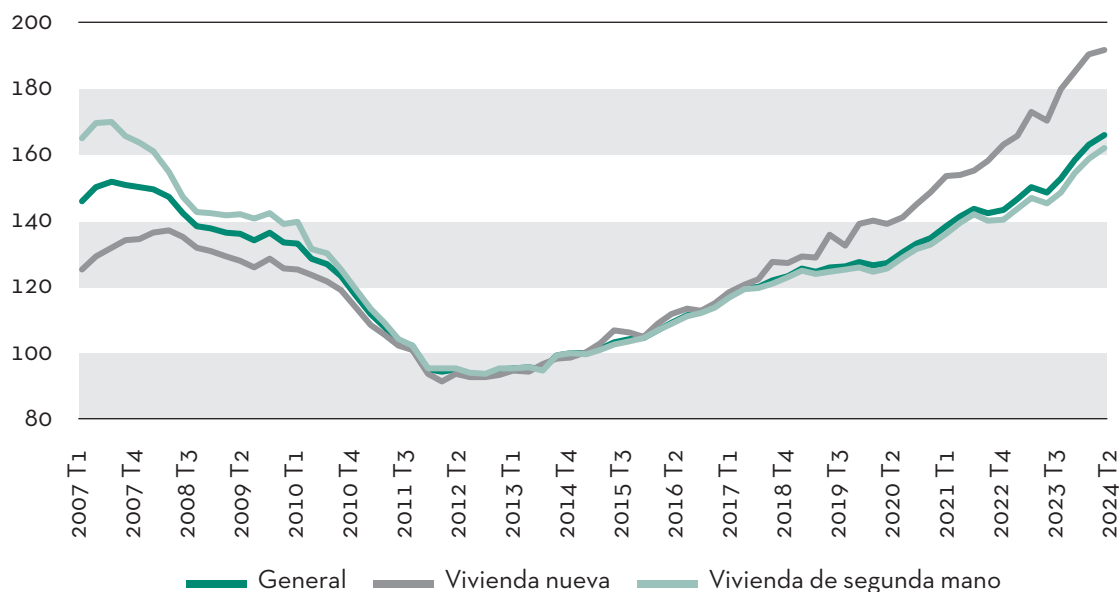
rase en viviendas iniciadas totales a Alemania y Francia juntas, y las cuadruplicase en términos per cápita, cuando ambos países nos superan tanto en población como en territorio (gráfico 1.25)(173). El abrupto desplome producido desde 2008 es indicativo de la magnitud que en los años anteriores había alcanzado una burbuja inmobiliaria a la que, sin embargo, negaban su existencia la mayoría de los analistas(174).

(173) NAREDO, J.M., CARPINTERO, Ó. y MARCOS, C. (2008). *Patrimonio inmobiliario y balance nacional de la economía española (1995-2007)*. Madrid: FUNCAS. Cabe recordar que una parte muy considerable de esas nuevas viviendas iniciadas lo hacían en la franja del litoral mediterráneo, alimentando así un modelo de crecimiento económico apoyado sobre una actividad turística muy depredadora del territorio. Una actividad que, cada vez más, está enfrentando a la población con la contradicción de promover un modelo económico de ocupación turística en el litoral que, finalmente, está dificultando el acceso a una vivienda digna a la propia población que vive regularmente en esos lugares.

(174) Aparte de las referencias anteriores, de esta afirmación se salvan también, por ejemplo, los lúcidos análisis de GARCÍA MONTALVO, J. (2008). *De la quimera inmobiliaria al colapso financiero*. Barcelona: Antoni Bosch.

(172) OECD (2024). *Affordability Housing Database*.

GRÁFICO 1.26. Índice de Precios de la Vivienda en 2007-2024 (2015=100)



Fuente: INE.

El marco institucional legal, fiscal y financiero desde finales de los años noventa del siglo XX ha sido un poderoso agente que espoleó la correspondiente sobrevaloración y el incremento de precios, haciendo de la burbuja española un ejemplo singular en el continente europeo⁽¹⁷⁵⁾. Incremento de precios, muy superior al de la renta de los hogares, que ha venido provocando un grave problema de acceso a la vivienda entre la población, y un creciente divorcio social entre propietarios por patrimonio inmobiliario (que se enriquecían por mera revalorización) y una mayoría social de no propietarios con dificultades de acceso. El lento ajuste en la bajada de los precios vivido desde 2008 (revertido de nuevo

a partir de 2013) no está ayudando a cerrar en toda su amplitud la brecha económico-social generada en la fase álgida de la burbuja. En efecto, como se puede observar en el gráfico 1.26, el acusado descenso de precios en el índice general del 52%, experimentado desde el punto álgido de la burbuja (en el segundo trimestre de 2007) hasta el cuarto trimestre de 2013, se vio compensado progresivamente desde entonces, y ya en 2023 se había alcanzado el mismo nivel de precios nominales de la burbuja inmobiliaria precedente. En el caso de la vivienda nueva, los niveles de precios previos ya se alcanzaron en 2020.

(175) No detallaremos aquí los entresijos del marco institucional que alimentó la burbuja y la situación de España en el contexto de los modelos inmobiliarios europeos. Puede hacerse un seguimiento de esto en: NAREDO, J.M., CARPINTERO, Ó. (2010). «Patrimonio inmobiliario y financiero de los hogares: tendencias y convergencia española con los estándares europeos», *Papeles de la Fundación de Estudios Financieros*, nº 39, pp. 99-115.

1.8.3. La hegemonía de la propiedad frente al alquiler: un modelo que concentra la riqueza inmobiliaria

Esta evolución de precios no es independiente de los dos modelos inmobiliarios que uno puede encontrar en el panorama europeo⁽¹⁷⁶⁾. Uno, que promueve la *adquisición* de vivienda en propiedad (sobre todo libre) como producto de inversión directa de los hogares y, otro, que prioriza el uso de la vivienda a través del alquiler, tanto libre como social, con fuertes regulaciones públicas. El primero es más dependiente de la coyuntura inmobiliaria y promueve la construcción nueva para obtener plusvalías de la reclassificación de suelos, mientras que el segundo evoluciona más atendiendo a la demografía y a la renta disponible de los hogares para rentabilizar socialmente, mediante el alquiler, el stock ya construido. El primero de estos modelos se ha extendido con fuerza variable según los países, mientras que el segundo se batía en retirada, con fuerte incidencia sobre la transformación observada en el patrimonio de los hogares y en los riesgos generados en el sistema. España ha venido liderando el primero de estos dos modelos, como demuestra que el grueso de la vivienda de protección oficial construida en las últimas décadas apenas ha supuesto el 10% del total construido y, casi en su totalidad, se ha destinado a la adquisición, con un porcentaje residual al alquiler.

Como consecuencia de ello, España se sigue encontrando a la cabeza de los países con mayor porcentaje de hogares con vivienda en

propiedad (con el 75,5%, según el censo de 2021), a pesar de que en los últimos años se ha producido un incremento del régimen de alquiler, desde el 11,4% en el censo de 2001 hasta el 16% de media en 2021, pero con cifras, en algunas grandes ciudades, del 30% en Barcelona y Girona, o del 24% en Madrid o Tarragona. Sin embargo, como se ha tratado de un aumento de la oferta de vivienda en alquiler dentro de un marco institucional proclive al modelo de vivienda en propiedad, y sin políticas ambiciosas en términos de creación de un parque público de alquiler social o de intervención decidida sobre el mercado inmobiliario, los precios de los alquileres han seguido una senda similar a los precios de venta de viviendas, dificultando así el acceso de la población al uso de estas.

1.8.4. ¿El mito de la escasez? 3,8 millones de viviendas vacías conviven con la exclusión social

Las circunstancias descritas se achacan a la falta de oferta y se pretende paliar apelando al «déficit» permanente de vivienda que se debería cubrir impulsando de nuevo a un sector de la construcción en horas bajas (a pesar de las enseñanzas que deberíamos haber sacado de anteriores burbujas inmobiliarias). Pero, como ocurrió en décadas pasadas, siguen llamando la atención estas sugerencias al coincidir con un volumen importante de parque inmobiliario *infrautilizado* en forma de vivienda vacía, que se distribuye por toda la geografía del Estado, y que alcanza los 3,8 millones de viviendas (el 14,4% del total). Si nos fijamos en los núcleos urbanos donde existe mayor presión y dificultades de acceso (que suelen ser los de más de 50.000

⁽¹⁷⁶⁾ NAREDO; J.M., MONTIEL, A. (2011). *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*. Barcelona: Icaria.

habitantes en estos nos encontramos que existen 1.118.138 viviendas vacías, de las que 400 mil se encuentran en núcleos de más de 250 mil habitantes. Sería posible incrementar la oferta sin necesidad de recurrir a nueva construcción gestionando mejor el parque inmobiliario ya existente. Bien recurriendo a acuerdos por parte del sector público con grandes tenedores para poner en alquiler viviendas con rebajas del 20% (modelo Dublin), o acudiendo al Fondo Social de Viviendas, que gestiona aproximadamente 10 mil viviendas procedentes de los bancos, y al que podría recurrir la Administración para incrementar su parque social de viviendas en alquiler, o gestionando el parque inmobiliario de la SAREB, que actualmente acumula más de 33 mil viviendas, en diferentes circunstancias de disponibilidad.(177)

También difícil a poder resolver el problema de acceso a la vivienda la restricción actual de la oferta de alquiler residencial que supone la política permisiva de expansión del alquiler turístico. Aunque cuantitativamente representa un porcentaje bajo de la oferta total de alquiler en España (en torno al 10%)(178), significa sin embargo una parte relevante en algunas provincias como Málaga (donde suponen el 36,7%), en Alicante (29,1%), Islas Baleares (26,8%), Girona (26,2%) o Cádiz (20,8%), con fuertes problemas de acceso a la vivienda.

Todo esto tampoco ayuda cuando se observa la situación de sobreesfuerzo económico y vulnerabilidad social que sufren precisamente los hogares con menores ingresos que residen en viviendas de alquiler. Por ejemplo, el esfuerzo mediano para los hogares en el quintil más

bajo de renta supuso el 43,1% de su renta en 2022. Muy superior al esfuerzo mediano para el conjunto de hogares españoles, situado en el 27,2%, y alejado también del esfuerzo mediano de los hogares de la UE en el mismo quintil, que fue del 31,9%. Por otro lado, los hogares que viven en régimen de alquiler presentan cifras preocupantes de vulnerabilidad social, hasta el punto de que España ofrece la cifra más alta de la UE: entre 2015 y 2023, aproximadamente el 45% de la población residente en estos hogares se encontraba en riesgo de pobreza y exclusión social.(179)

Seguramente todavía es pronto para valorar los cambios introducidos en el marco institucional que rige el mercado inmobiliario en nuestro país a través de la reciente Ley 12/2023, que da pasos para cambiar la orientación del modelo inmobiliario tradicional español hacia el uso de los inmuebles en detrimento de la *propiedad*, e incorpora importantes elementos de intervención pública sobre los mercados inmobiliarios a través de la reserva de una parte relevante de las viviendas de protección oficial para la promoción de un parque público de alquiler, o posibilita el control de las subidas de precios de alquileres para favorecer, en definitiva, el cumplimiento del derecho a la vivienda. El tiempo apremia si tenemos en cuenta que, desde el último censo de 2021, la población española se ha incrementado en los últimos cuatro años en casi 1,5 millones de personas.(180)

(177) GARCÍA MONTALVO, J. (2024). «Aflorar viviendas en alquiler». *La Vanguardia*. 39 de diciembre de 2024.

(178) OBSERVATORIO DE VIVIENDA Y SUELO (2023). *Boletín especial. Censo de Viviendas 2021*. Madrid: Ministerio de Movilidad, Transportes y Agenda Urbana, p. 53.

(179) KHAMETSHIN, D., LÓPEZ RODRÍGUEZ, D., PÉREZ GARCÍA, L. (2024). *El mercado del alquiler de vivienda residencial en España: evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo*. Documentos Ocasionales, 2432. Banco de España, pp. 39-42.

(180) INE (2025). *Encuesta Continua de Población (ECP). Datos provisionales*. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177095&menu=ultiDatos&idp=1254735572981 A este incremento poblacional habría que añadir también la evolución que se ha producido en el número y la reducción del tamaño

1.9. Deterioro ecológico: sobre la insostenibilidad ambiental del modelo de desarrollo español

Durante estos tres últimos decenios, la evolución y sostenibilidad ambiental de la economía española al centrar la reflexión en el crecimiento del PIB y sus derivados ha dejado en cierta parte ocultas las servidumbres ambientales ligadas a ese proceso de «desarrollo» económico. Si observamos con un poco de perspectiva el uso de recursos naturales que ha sustentado la estrategia de crecimiento del PIB en España, con especial énfasis en los últimos tres decenios, podremos ver los importantes cambios que se han producido en el *metabolismo* económico.⁽¹⁸¹⁾

de los hogares, donde empiezan a tener notoriedad los unipersonales y con una población envejecida que, lógicamente, requiere muchas veces necesidades específicas de rehabilitación para facilitar el acceso a los inmuebles y también dotarlos de una estructura y confort térmico adecuados. Las necesidades de rehabilitación del parque inmobiliario para cumplir con los requisitos energéticos y ambientales necesarios para cumplir los objetivos descarbonización y las actuaciones a desarrollar se pueden consultar en: Ministerio de Transporte y Movilidad Sostenible (2020): *Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (ERESEE 2020)* <https://www.transportes.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos/estrategia-a-largo-plazo-para-la-rehabilitacion-energetica-en-el-sector-de-la-edificacion-en-espana/eresse2020>

⁽¹⁸¹⁾ ¿Por qué elegir esta analogía biológica para explicar un proceso económico? Porque al igual que cualquier organismo ingiere energía y alimentos para mantenerse vivo y permitir su crecimiento y reproducción, la economía convierte materias primas, energía y trabajo en bienes finales de consumo —más o menos duradero—, infraestructuras y residuos. Esto facilita que los indicadores relacionados con los flujos de energía y materiales o la huella ecológica, sirvan para evaluar la sostenibilidad ambiental de los sistemas económicos pues, en el fondo, dicha sostenibilidad dependerá del tamaño que ocupen dentro del conjunto de la biosfera, y de la capacidad tanto para abastecerse de recursos renovables, como para cerrar los ciclos de materiales,

1.9.1. Un metabolismo económico muy dependiente de los recursos no renovables

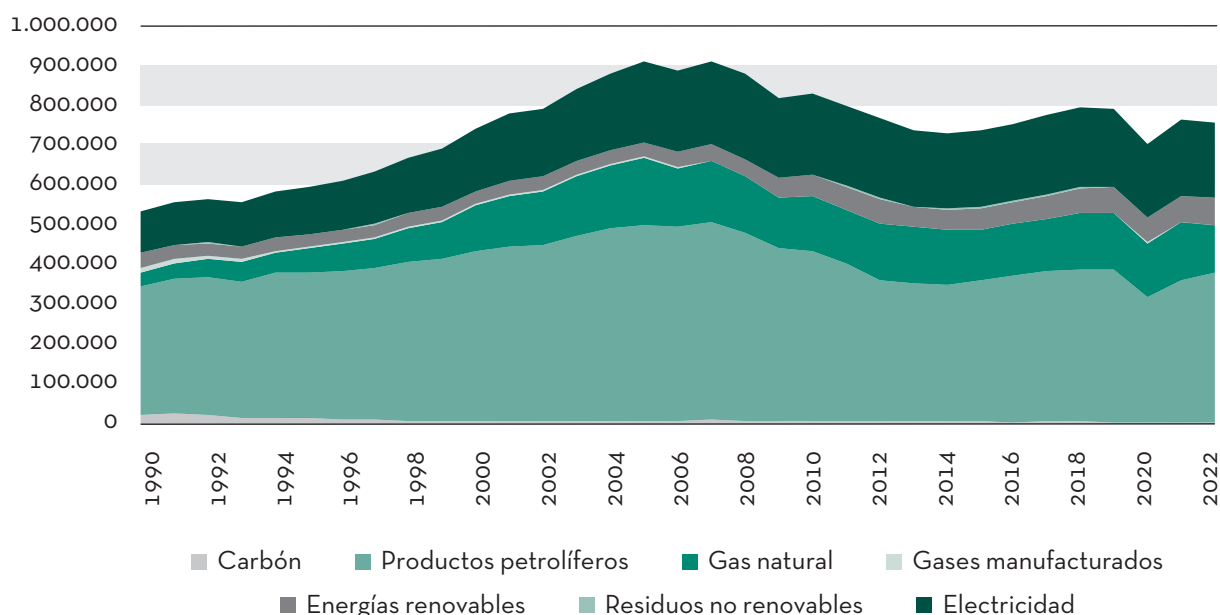
Las últimas tres décadas han mantenido, con algunas novedades, varios rasgos del metabolismo de la economía española que siguen lejos de cumplir con los requisitos de sostenibilidad. Por un lado, entre el 70 y el 80% de los flujos de energía y materiales que viene utilizando la economía española son recursos no renovables (combustibles fósiles y minerales metálicos y no metálicos). Es importante destacar también que el grado de «circularidad» de la economía española, es decir, de cerrar los ciclos de materiales a través del reciclaje y la reutilización, y aprovechar los residuos como nuevos recursos con los que producir bienes y servicios, es de apenas el 7%. O dicho de otro modo: solo ese porcentaje de todos los materiales que entraban a formar parte de la economía española en 2023 se reciclaban (lo que supone que el 93% restante acaba en los sumideros naturales o en los vertederos).⁽¹⁸²⁾

Desde el punto de vista energético, es conocido que el grueso del consumo se apoya en la fuerte

convirtiendo los residuos en nuevos recursos aprovechables. Para una visión a largo plazo que abarca la segunda mitad del siglo XX, véase: CARPINTERO, Ó. (2005): *El metabolismo de la economía española: Recursos naturales y huella ecológica (1955-2000)*. Lanzarote: Fundación César Manrique.

⁽¹⁸²⁾ EUROSTAT (2025). *Circular economy flow diagrams*. https://ec.europa.eu/eurostat/cache/sankey/circular_economy/sankey.html?geos=ES&unit=T_HAB&materials=TOTAL&material=TOTAL&highlight=O&nodeDisagg=0101100100&flowDisagg=false&language=EN

GRÁFICO 1.27. Consumo final de energía en España en 1990-2022 (miles de tep)



Nota: Usos no energéticos excluidos.

Fuente: MITECO. Balance energético de España.

dependencia de los combustibles fósiles importados (petróleo y gas natural)⁽¹⁸³⁾, habida cuenta de la escasez de recursos y reservas en nuestro territorio y, por otro lado, del declive pronunciado en la extracción de carbón⁽¹⁸⁴⁾. El peso de los combustibles fósiles en el consumo energético total sigue siendo abrumador, representando en la actualidad casi el 80% del consumo final de energía, lo que deja a las fuentes renovables apenas el 20% restante. Es cierto que el peso que tienen las fuentes renovables (solar y eólica) en la generación de electricidad ha aumentado considerablemente (en 2023 llegó al 52%). Sin embargo, la electricidad apenas supone,

a su vez, el 25% del consumo de energía final de la economía española.⁽¹⁸⁵⁾

A pesar de lo anterior, no han sido los recursos energéticos la fracción más relevante de los requerimientos de materiales utilizados por la economía española. Tal vez lo más llamativo es que hayan sido los *productos de cantera* —con destino al sector de la construcción y las infraestructuras— la fracción de mayor crecimiento absoluto, pero también la que ocupa el primer lugar en cuanto a tonelaje movilizado, acaparando entre el 40 y el 55% del total de flujos físicos utilizados por la economía española durante este periodo, y llegando en algunos momentos a representar en la primera década del siglo XXI el 65% solamente de los flujos *no renovables totales*.

La exigencia de productos de cantera (caliza, etc.) proporcionó así los recursos con que ali-

⁽¹⁸³⁾ En el caso de los combustibles fósiles, la dependencia energética, definida como el porcentaje que supone las importaciones netas sobre la energía disponible total, ronda el 100%. En el caso de consumo energético total, se situaba en el 70%. MITECO. *Balance energético de España*. Año 2023.

⁽¹⁸⁴⁾ Véase: MITECO (varios años): *Estadística Minera*. Madrid.

⁽¹⁸⁵⁾ Véase: INE. *Panel de indicadores ambientales*.

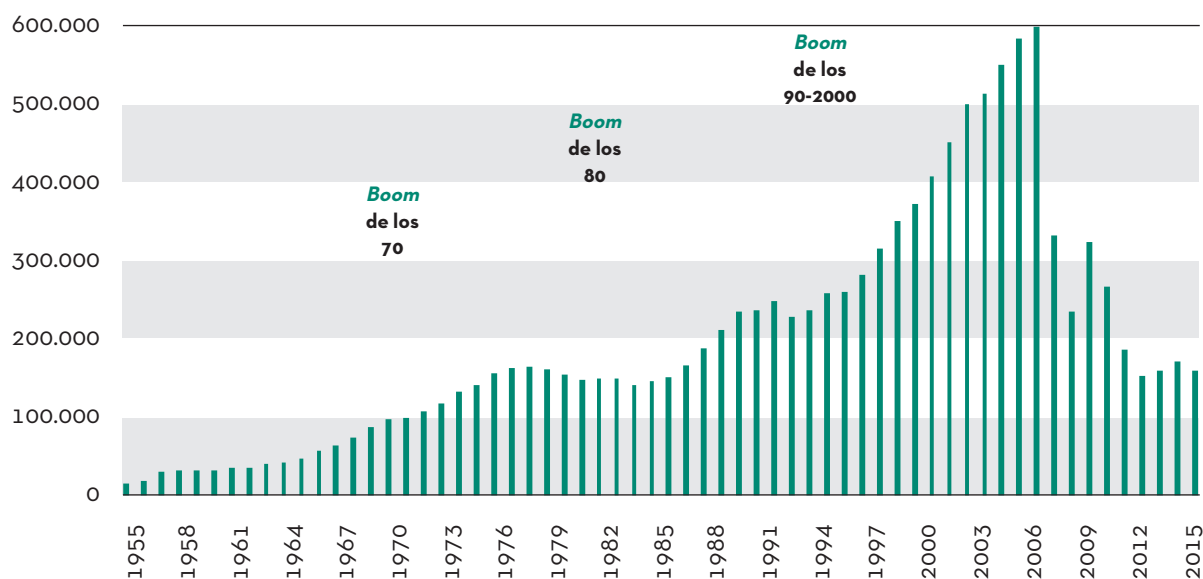
mentar los sucesivos *booms* inmobiliarios de finales de los ochenta, los noventa y la primera década del siglo XXI. Su extracción aumentó considerablemente, de los 255 millones en 1995 y los 371 millones de 2000, hasta llegar a los casi 600 millones de 2007, justo antes del pinchazo de la burbuja inmobiliaria, lo que produjo una reducción del 73% en la extracción, con 159 millones de toneladas en 2016, para remontar ligeramente hasta los 176 millones de 2023. Y todo ello con unas consecuencias ambientales nada inocentes.

Si nos fijamos, por ejemplo, en el último ciclo expansivo que comenzó en 1996 y concluyó abruptamente en 2007, se percibe que los requerimientos directos de energía y materiales aumentaron tanto en términos per cápita como en relación al PIB. Lo que quiere decir que, gracias básicamente a la expansión desenfrenada de los productos de cantera con destino a la

construcción e infraestructuras, la economía española incrementó el uso de recursos naturales un 50% entre 1996 y 2007, utilizando cada vez más recursos naturales para producir una misma unidad de PIB.

Debido a que la estrategia de crecimiento económico español durante la última fase alcista resultó especialmente gravosa en uso de energía y materiales, el desplome acontecido posteriormente a 2007-2008 afectó tanto a los sectores intensivos en recursos naturales (construcción e industria) como a las importaciones, lo que provocó una brusca reducción en su uso. La importancia de estos sectores hizo que la caída fuera más que proporcional al ritmo de deterioro del PIB, aunque no achacable a un cambio hacia un modelo más sostenible, sino por reducción absoluta de los *inputs* de recursos naturales debido al declive de la actividad.

GRÁFICO 1.28. Extracción de productos de cantera en 1955-2016 (miles de toneladas)



Fuente: Carpintero, 2005 actualizado, y elaboración propia con datos de ESMIN: Estadística Minera de España; IGME: Panorama Minero.

1.9.2. Impactos ecológicos recurrentes de la burbuja inmobiliaria

Semejante despliegue no fue ajeno a las consecuencias ambientales. En primer lugar, el desplazamiento económico hacia la nueva construcción, tanto de viviendas como de infraestructuras, se tradujo en una mayor demanda de recursos naturales, lo que se agrava aún más al comprobar que, en el caso de las viviendas, el 97% del tonelaje de los materiales incorporados al edificio procede de recursos no renovables (principalmente piedra, arena y grava, pero también metales, plásticos, pinturas, etc.), llegando casi al 100% cuando se trata de las infraestructuras de carretera. El Análisis de Ciclo de Vida (ACV) ofrecido en la tabla 1.21 muestra lo que arrastra en exigencias ambientales un metro cuadrado construido de vivienda nueva: por término medio, un edificio convencional de hormigón armado demanda en torno a una tonelada de energía y materiales por metro cuadrado construido. Si tenemos en cuenta que en 2006 se iniciaron más de 900 mil viviendas y que cada metro cuadrado de una vivienda exige por término medio esas cantidades, entonces la dimensión del despilfarro parece obvia, sobre todo porque ni siquiera sirve para resolver el problema de acceso a la vivienda.

TABLA 1.19. Coste ambiental relativo de una vivienda en edificio de hormigón armado

Materiales	Peso por m² construido (kg/m²)
Hormigón	711,0
Obra de fábrica	389,0
Metales	16,0
Madera	1,6
Vidrio	1,6
Plásticos	0,8
TOTAL	1.120

Fuente: COAC: Análisis del impacto ambiental de 5 tipos de edificios. <http://www.coac.net/mediambient/Life/l5/l5200.htm>

Entre medias, también batimos el récord europeo en producción de cemento (60 millones de toneladas) y de hormigón armado (185 millones de toneladas) en 2006, cantidad que daría de sobra para pavimentar todo el territorio español a razón de más de una tonelada de cemento (o casi cuatro de hormigón) por hectárea.

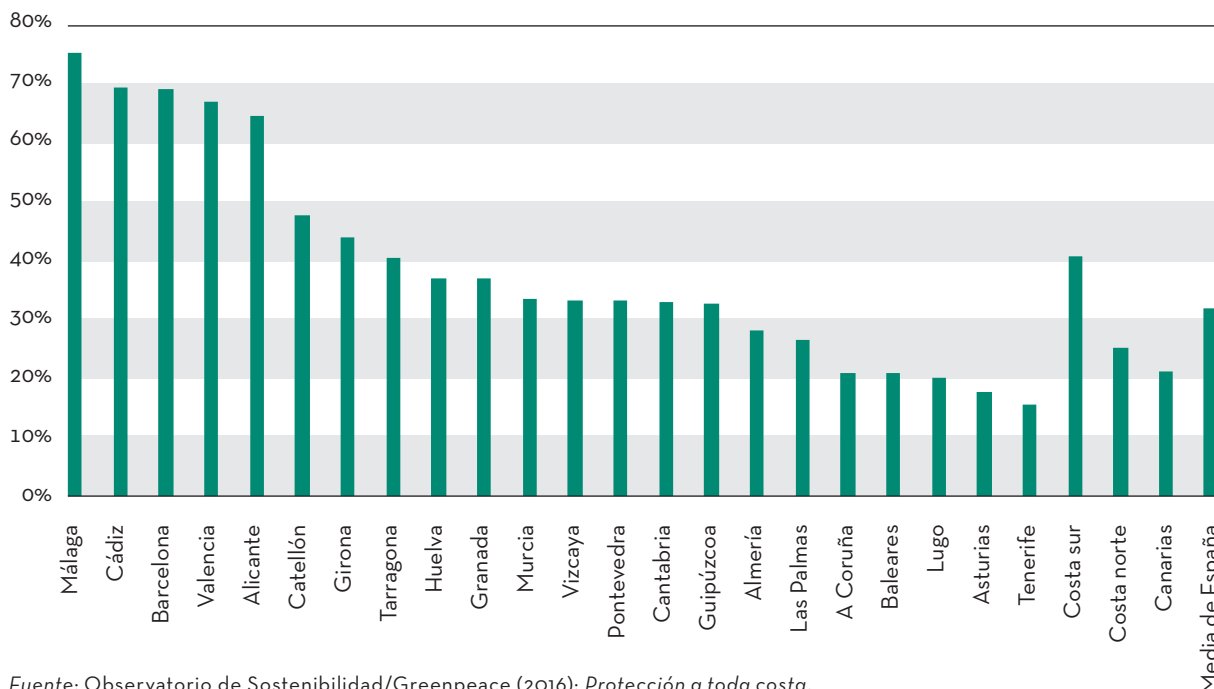
Este aluvión de nuevas construcciones (e infraestructuras) indujo también un proceso impresionante de cambios en los usos del suelo y espoleó la ocupación de suelo fértil (en su mayoría agrícola) sellando, de manera irreversible, cualquier otro aprovechamiento de este durante los últimos tres decenios. Con datos del proyecto europeo *Corine-Land Cover* para el periodo 1987-2005(186), se observa que la superficie artificializada se incrementó un 54% entre 1987 y 2005, siendo muy preocupante el ritmo alcanzado en el primer quinquenio de la década de 2000. En efecto, entre 2000 y 2005 se duplicó el ritmo anual de artificialización con respecto al periodo 1987-2000, pasando de las 13.106 hectáreas/año a las 27.666 de media anual en los primeros años del primer decenio del siglo XXI. Como se ha resumido de manera acertada, se añadieron en ese quinquenio 3 hectáreas/hora de suelo artificial en forma de urbanización e infraestructuras(187).

No debiera sorprender, por tanto, que, tal y como muestra el gráfico 1.29, el porcentaje de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, que coincide con la franja más próxima al litoral, esté pavimentado en gran medida en muchas de las provincias españolas. Empezando por Málaga, con el 75% de este tramo ya artifi-

(186) OBSERVATORIO PARA LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (OSE) (2006). *Cambios de ocupación del suelo en España*. Madrid. PRIETO, F., CAMPILLO, M. y FONTCUBERTA, X. (2010). «Cambios de ocupación del suelo en el Reino de España. Primeros análisis a partir del proyecto Corine Land Cover 2006». *Sin Permiso*, 27 de junio de 2010.

(187) *Ibid.*

GRÁFICO 1.29. Superficie ocupada del dominio público marítimo-terrestre



Fuente: Observatorio de Sostenibilidad/Greenpeace (2016): *Protección a toda costa*.

cializado, y siguiendo con Cádiz, Barcelona, Valencia o Alicante, que superan ampliamente el 60%. La media española se sitúa en casi el 32%, y la costa sur se encuentra castigada doblemente respecto de la costa norte o Canarias. Y en ese proceso de continua ocupación y sellado de suelo fértil, el principal damnificado ha sido un ecosistema especialmente frágil. El afán de lucro tradicional de los promotores, unido a la falta de políticas racionales de ordenación del territorio y de una legislación o bien permisiva o bien que no se aplicaba, han provocado que la «mancha de cemento» se extienda con una fuerza inusitada por las comunidades costeras y las grandes ciudades. Y todo para alimentar un modelo que antepone la expansión inmobiliaria por motivos de inversión, turísticos o de segundas residencias en vez de resolver los problemas de acceso a una vivienda digna para una parte importante de la población de esos territorios.

Estas tendencias generales han llevado a consolidar también un metabolismo económico a escala regional que permite ver hasta qué punto las dinámicas físicas influen y sirven para explicar ciertas pautas de desarrollo económico regional y de división espacial del trabajo en el seno de la economía española. División del trabajo que posibilita identificar, con zonas intermedias y difusas, ciertas regiones periféricas especializadas en la extracción de recursos (y vertido de residuos) como Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Aragón y otras regiones centrales especializadas en el consumo y acumulación, muy dependientes, a su vez, de las primeras, y donde se colocan, básicamente, Madrid, Cataluña y el litoral mediterráneo⁽¹⁸⁸⁾. Una manifestación de esta división del trabajo se observa cuando se analiza la energía final (electricidad) suministrada a través del tendido

(188) CARPINTERO, Ó. (dir.) (2015). *El metabolismo económico regional español*. Madrid: FUHEM.

eléctrico. Aquí son las regiones económicamente periféricas (Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón y Extremadura) las que ofrecen un *excedente notable de generación eléctrica* (tanto de hidroelectricidad, centrales térmicas o solar y eólica) respecto de su consumo, siendo vertida a la red en beneficio del resto de regiones. Por ejemplo, a comienzos de la segunda década del siglo XXI, más del 70% de la electricidad generada en Extremadura se exportaba a otras regiones (sobre todo a Madrid), pero lo mismo en el caso de Castilla-La Mancha (48%) o Castilla y León (44%) con idéntico destino madrileño, o Aragón (44% con destino principal a Cataluña) y Galicia (28%). Así se explica que en una región como la Comunidad de Madrid, el 94% de la electricidad procediera en esas fechas de las comunidades autónomas mencionadas. O que, en el caso de otra región económicamente central como el País Vasco, esa proporción fuera del 52%. El caso de Cataluña presenta déficit, aunque más reducido, si bien mantiene un grave desequilibrio sobre todo en Barcelona, parcialmente compensado durante años por las centrales nucleares de Ascó y Vandellós en Tarragona, y con la importación de electricidad generada en Aragón. Esto explica que, al cruzar los puntos de territorio según la generación de electricidad con el consumo de esta, aparezcan claramente los dos «agujeros negros» de Madrid y Barcelona, haciendo que el resto del territorio se configure para abastecerlos (gráfico 1.30).

No se suele ser consciente de este asunto, en parte, porque al venir por el tendido, apenas nos percatamos de su existencia. Pero lo mismo ocurre con el grueso de recursos (oleoducto, gaseoducto, productos de cantera, alimentos...) que, o bien llegan bajo tierra, o bien entran en las ciudades por la noche, evitando así que la población sea plenamente consciente de las servidumbres materiales y ambientales que conlleva su modo de producir y consumir.

1.9.3. Consumo energético desigual en hogares: élites climáticas frente a vulnerabilidad energética(189)

Pasando de la mirada macro a la micro, el metabolismo económico de los hogares también es un elemento clave para determinar el impacto ambiental de los modos de consumo y de las posibilidades de reconversión y transición hacia formas más sostenibles de producir y consumir. En este sentido, el caso de la energía es muy ilustrativo. La literatura internacional sobre el metabolismo energético de los hogares estima que alrededor del 44% de los requerimientos energéticos totales de los hogares se pueden atribuir a los usos residenciales, y cerca del 23% al transporte privado(190). Además, las proyecciones apuntan hacia un futuro incremento en dichas tendencias, en particular en ámbitos como el de la energía utilizada dentro de la vivienda, la alimentación, el transporte, los residuos o las emisiones, es decir, dentro de esferas claves en el perfil del comportamiento de los hogares(191). En el Informe de la Comisión de Expertos sobre Escenarios de Transición Energética bajo el paraguas de la Agenda

(189) Este apartado se basa en el Documento de trabajo 1.4 de DI DONATO, M., LOMAS, P. y CARPINTERO, Ó. (2025). *El metabolismo energético de los hogares en España y sus impactos ambientales desiguales: el caso del consumo energético residencial y de transporte*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo1

(190) DI DONATO, M., LOMAS, P.L. y CARPINTERO, Ó. (2015). «Metabolism and Environmental Impacts of Household Consumption: A Review on the Assessment, Methodology, and Drivers». *Journal of Industrial Ecology*, n.º 19(5): 904-916.

(191) VITA, G., et al. (2019). «The Environmental Impact of Green Consumption and Sufficiency Lifestyles Scenarios in Europe: Connecting Local Sustainability Visions to Global Consequences». *Ecological Economics*, n.º 164: 106322.

GRÁFICO 1.30. Generación y demanda de electricidad en España



Fuente: Red Eléctrica de España.

2030 de Naciones Unidas⁽¹⁹²⁾, las previsiones para la demanda energética con fines residenciales para 2030, en su escenario más conservador, implicaban un incremento de cerca del 50% en calefacción, agua caliente sanitaria, aire acondicionado e iluminación⁽¹⁹³⁾. Por su parte, en otros informes sobre escenarios para el año 2030 en España, para un escenario tendencial sin ningún cambio relevante de políticas, se preveía un incremento en la demanda del sector del transporte, en general, del 4% en el transporte de pasajeros y del 21% en el transporte de mercancías⁽¹⁹⁴⁾, así como un aumento tendencial del 13% en el consumo final de energía asociado a este⁽¹⁹⁵⁾.

Cabe subrayar aquí que tanto el auge y posterior declive de la crisis económica de 2007-2008 como la crisis de la COVID-19 y el conflicto bélico generado tras la invasión de Ucrania han afecta-

do a los hogares españoles de diversas maneras con consecuencias económicas, sociales y ecológicas diversas, algunas de las cuales se apuntan a continuación.

1.9.3.1. Sobre los usos energéticos residenciales y de transporte

En primer lugar, las sucesivas crisis acaecidas durante el periodo 2006-2022 han generado cambios meramente coyunturales en el consumo energético de los hogares, pero con diferencias marcadas entre los usos residenciales y el transporte privado. Si bien la coyuntura económica desatada por la crisis de 2008 supuso un punto de inflexión en el consumo energético de los hogares, cuyo nivel venía subiendo constantemente, tuvo un efecto dilatado en el tiempo. Mientras tanto, la crisis desatada por la COVID-19 tuvo un claro efecto de caída que duró el año 2020, pero que luego fue contrarrestado inmediatamente por un fuerte incremento en los años sucesivos. En ambos casos, el descenso fue compensado por aumentos posteriores, por lo que el efecto fue puramente coyuntural, y no hubo fenómenos de cambio estructural que lograsen reducir los niveles de consumo energético alcanzados.

⁽¹⁹²⁾ UN (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development resolution*. New York, NY, USA.

⁽¹⁹³⁾ SANZ OLIVA, J. y ARANA LANDA, J. (2018). *Comisión de expertos sobre escenarios de transición energética: Análisis y propuestas para la descarbonización*. Madrid.

⁽¹⁹⁴⁾ DECLERCQ, D., et al. (2021). *Estrategias para la descarbonización del transporte terrestre en España. Un análisis de escenarios*. Vigo.

⁽¹⁹⁵⁾ MITECO (2020). *Plan nacional integrado de energía y clima (PNIEC) 2021-2030*. Madrid.

El efecto fue mayor en el caso del transporte privado, con una reducción de la cantidad de energía consumida del 22% entre 2008 y 2014, y una caída del 26,6% entre 2019 y 2020. Sin embargo, en el caso de los usos residenciales de la energía, los hogares podían prescindir menos de los usos energéticos (calefacción, frigorífico, iluminación, etc.), por lo que el efecto de la crisis de 2008 comienza a notarse claramente solo partir de 2010, reduciéndose un 20% hasta 2014, mientras que entre 2019 y 2020 se detecta una ligera reducción que posteriormente se ve compensada sobradamente. Esto confirmaría la relación entre la situación económica y el consumo energético (y las emisiones asociadas) en los hogares y, por tanto, el estrecho acoplamiento entre ambos. Por otra parte, se observa que la incorporación de las fuentes renovables ha primado el incremento de la oferta energética y no tanto la sustitución y reducción mediante la gestión de la demanda.

En segundo lugar, el gasto en energía siguió menos fielmente la coyuntura macroeconómica, *con grandes diferencias entre el uso residencial y el transporte privado*. A pesar de los diferentes periodos de crisis y las reducciones correspondientes del gasto asociado al consumo energético entre 2006 y 2022, tanto en el caso de los usos residenciales de la energía (de 447 a 844 euros por unidad de consumo) como en el del consumo de carburante para transporte privado (de 745 a 877 euros por unidad de consumo), el esfuerzo monetario que los hogares tenían que hacer siguió creciendo de modo generalizado o se redujo en mucha menor cuantía. Esto produjo un aumento del peso del consumo energético dentro del gasto total de los hogares españoles que casi llegó a doblar su importancia en el caso del gasto energético para usos residenciales (de un 2,6% a un 4,5%), y también en el caso del transporte privado (pasando del 4,4 al 4,7%), así como dentro de los hogares de la mayoría de las regiones. En todo

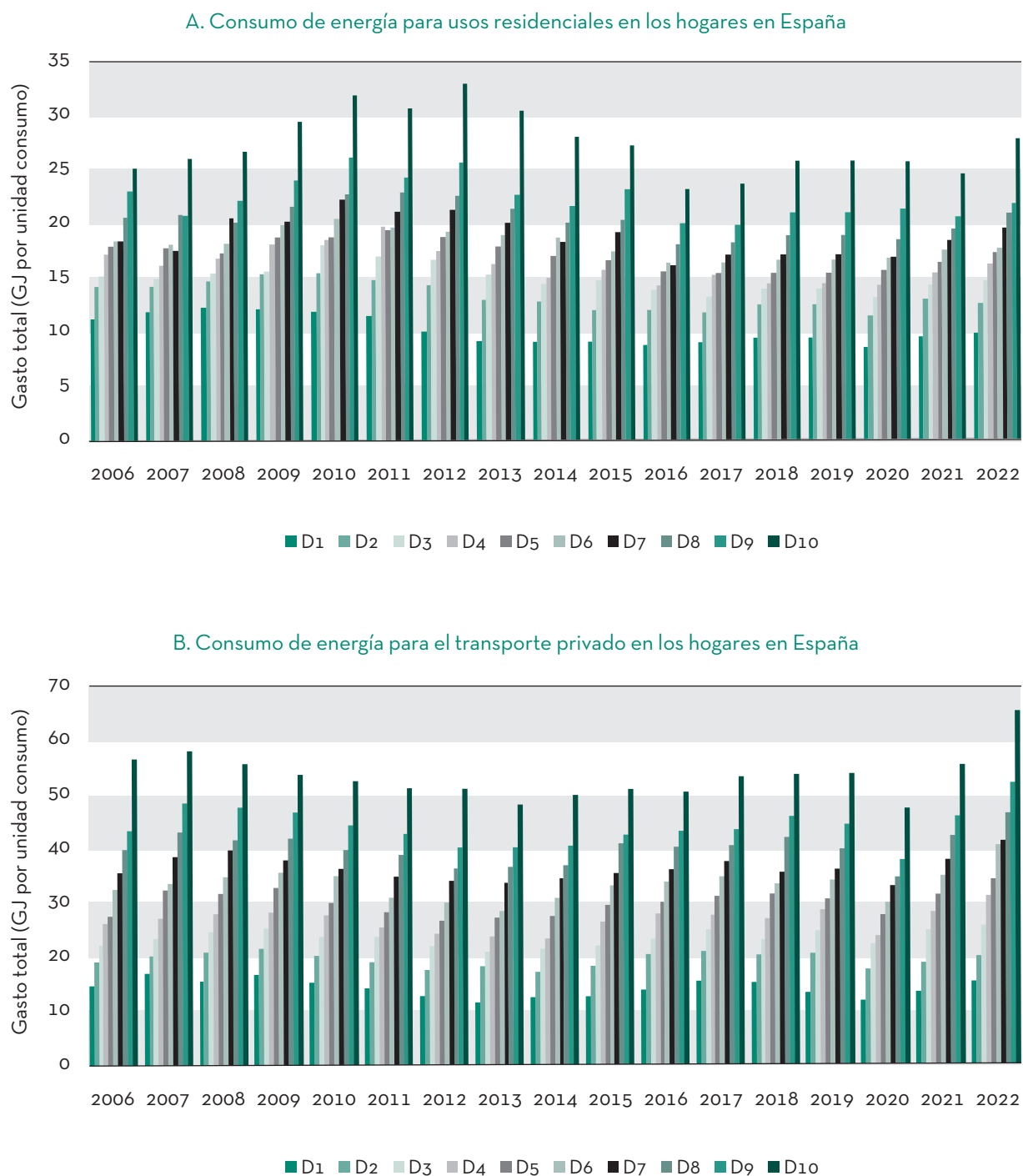
ello ha influido también el coste cada vez mayor de los servicios energéticos y el carburante asociados al incremento generalizado del precio de la energía durante ese periodo: un 131% de la electricidad, un 45% del gas y un 97% de los combustibles sólidos para el hogar. También el caso de los carburantes y lubricantes, con un incremento medio de un 68% entre 2006 y 2022. Todo ello, muy por encima del incremento del IPC general, que fue del 34,6%.

En tercer lugar, esto se ha producido en *un contexto de profundas desigualdades que se han ido agudizando*. Así, el nivel de consumo energético de los hogares pertenecientes a los deciles de mayor renta era ostentosamente más alto que el de los hogares pertenecientes a los deciles más pobres, tanto en el ámbito de los usos residenciales de la energía (entre 2-3 veces mayor consumo en los deciles más altos frente al de los deciles más bajos) como en el del transporte (entre 3-4 veces mayor consumo en los deciles más altos frente al de los más bajos), en los cuales se encontrarían los 1,8-2,5 millones de hogares vulnerables por falta de asequibilidad o los hogares vulnerables a la pobreza de accesibilidad en el transporte en 2021 (entre 348.947 y 559.106 hogares)(196).

En el primer caso, es evidente que los hogares más ricos son aquellos que tienen más dinero disponible para el gasto en electrodomésticos, que sustituyen el trabajo apoyado en la energía endosomática (lavado de platos a mano, por ejemplo) por el consumo de energía exosomática (lavavajillas), así como para la adquisición de más dispositivos consumidores de energía en el hogar. En el caso del transporte privado, las caídas en los niveles de consumo de carburantes

(196) ALONSO-EPELDE, E., *et al.* (2023). «Indicadores de vulnerabilidad al transporte: un nuevo marco basado en la Encuesta de Presupuestos Familiares». *Papeles de Energía*, n.º 22: 7-59.

GRÁFICO 1.31. Niveles medios de consumo energético residencial (a) y en transporte (b) privado de los hogares españoles por decil de gasto total



Fuente: Di Donato, Lomas y Carpintero, 2025.

y lubricantes que sufrieron los hogares fueron menores en los hogares más pudientes, lo que indica que, aunque hubo una reducción del uso del transporte privado, esta fue menos acusada en estos hogares que en los de los deciles más pobres. Esto mostraría la existencia de una élite de personas que pueden permitirse una mayor presencia de elementos electrónicos y de climatización del hogar y que, cuando la coyuntura económica se hace más difícil, no tiene que prescindir necesariamente del vehículo o pasarse al transporte público, como sí hacen aquellos otros hogares menos pudientes. Por último, existen algunas características sociodemográficas que ayudan a explicar también las diferencias.

De una parte, se aprecian diferencias según la *edad del sustentador principal en el consumo y gasto energético del hogar*. En el caso de los consumos energéticos con fines residenciales, los hogares donde la edad del sustentador principal es mayor y con menor tamaño son los más consumidores, dados los requerimientos que tienen estas personas, así como su mayor permanencia dentro de la vivienda. Por otro lado, en los hogares donde la edad del sustentador principal es media, con un tamaño medio también, es decir, normalmente hogares con hijos a cargo, los niveles de consumo y gasto en energía destinada a transporte privado son más altos. Los grupos de edad o estatus económico menos afectados por los vaivenes de dicha coyuntura (los pensionistas, con ingresos menos sometidos al problema del desempleo y la precariedad, y los hogares más ricos) han sufrido menos este traspie en su consumo, o incluso, en algunos casos, han aumentado sus niveles de consumo en relación con los otros grupos. En el caso de los pensionistas, muchas veces este mantenimiento o aumento de los niveles de consumo se ha dado en relación con el aumento de su papel como sustentadores principales de hogares «ampliados» con las familias de hijos más jóvenes que han sufrido los efectos de las crisis. Situación esta probablemente muy distinta de los

hogares más ricos, cuya renta ha llegado incluso a aumentar durante el periodo estudiado, pudiéndose permitir lujos que la mayoría no podía alcanzar.

Cabe añadir también que tanto el tamaño del hogar como el sexo del sustentador principal ejercen influencia en el consumo y el gasto energético. Por un lado, al ser la energía un bien no rival, en los usos residenciales se produce un efecto de escala en cuanto al tamaño del hogar y el consumo y gasto en energía, es decir, hogares de tamaños menores tienen niveles de consumo y gasto en energía con fines residenciales comparativamente más altos que hogares de mayor tamaño. Mientras tanto, este efecto no se produce con el transporte privado, donde los hogares con tamaños intermedios tienden a poseer niveles de consumo energético mayores. Y respecto a la relación con el sexo del sustentador principal, en el consumo energético con fines residenciales, el consumo de los hogares donde la mujer es sustentadora principal es mayor que en aquellos otros donde es el hombre el sustentador principal. Frente a este resultado, la tendencia es exactamente la contraria en el caso del transporte privado. Así, en los hogares donde el hombre es sustentador principal, el nivel de consumo y gasto en energía para transporte privado es claramente más alto.

1.9.3.2. Los impactos ambientales del consumo energético de los hogares y sus desigualdades

Al igual que ocurre con los requerimientos energéticos en general, las emisiones siguen un patrón de disminución al ritmo de las crisis analizadas, pero sin una clara tendencia estructural, ya que la recuperación de los gastos de los hogares tras las dos crisis vuelve a poner las cifras de emisiones en la vía del crecimiento.

Durante el periodo 2006-2022, el nivel de emisiones *totales* (residenciales y transporte) asociadas al consumo energético del hogar medio español oscilaba entre 2,7 y 4 t CO₂-eq por unidad de consumo. Estas cifras varían según la localización del hogar. Los hogares de las islas y de algunas regiones del centro-norte del país tienen los niveles más altos. Cabe destacar por sus altos niveles el caso de los hogares baleares, que oscilan entre 4,2 y 6 t CO₂-eq por unidad de consumo. Estos altos niveles serían consecuencia de la relevancia que adquieren aquí las emisiones debidas a la producción eléctrica mediante mezclas energéticas ricas en recursos fósiles (en las islas), así como del mayor uso de la calefacción en el segundo caso. Mientras tanto, los hogares del resto de regiones tienen niveles de emisiones medios que oscilan entre 3 y 4 t CO₂-eq por unidad de consumo, fruto de climas más suaves y de una mezcla energética para la generación de electricidad más diversa. Además, nuevamente, las grandes diferencias en los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) entre los hogares más pobres y los más ricos, tanto en el conjunto de España (entre 1,2 y 3 veces en el caso de los usos residenciales de la energía y entre 3 y 4 veces para el transporte privado) como dentro de las regiones y entre regiones, muestran la existencia de distintos niveles de responsabilidad en la contribución al cambio climático según la situación económica de los hogares.

Dado que la coyuntura económica también ha condicionado las emisiones del transporte privado, tampoco está claro que se pueda hablar de una disminución estructural de emisiones ligadas a los cambios que se han promovido desde el proceso de transición energética en el ámbito del transporte privado. No en vano, la penetración del vehículo eléctrico en el parque de vehículos español es mucho menor de lo proyectado (5 millones de vehículos eléctricos para 2021 y 5,5 millones para 2030, según el PNIEC 2021-2030 y la revisión del PNIEC

para 2023-2030)(197), frente a lo real de 143.640 vehículos eléctricos puros y 195.451 híbridos para el año 2023(198). De los datos que ofrece la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) parece que la disminución de los niveles de emisiones tiene que ver más bien con el efecto de la coyuntura económica desfavorable de cada momento. En ausencia de estas crisis, parece que la tendencia sigue siendo un aumento de emisiones, lo que compensaría el efecto que pudiera estar teniendo el aumento de la eficiencia energética o la electrificación del transporte privado.

El mayor uso que los hogares más ricos hacen del transporte privado tiene también su obvia lectura paralela, en términos de mayores niveles de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), lo cual ha sido comprobado previamente en diversos trabajos para España(199) y otros países(200). Así, los hogares españoles que se encuentran en el decil más rico tienen un nivel de emisiones asociadas al transporte entre 3 y 4 veces el nivel de emisiones que presentan los hogares españoles más pobres.

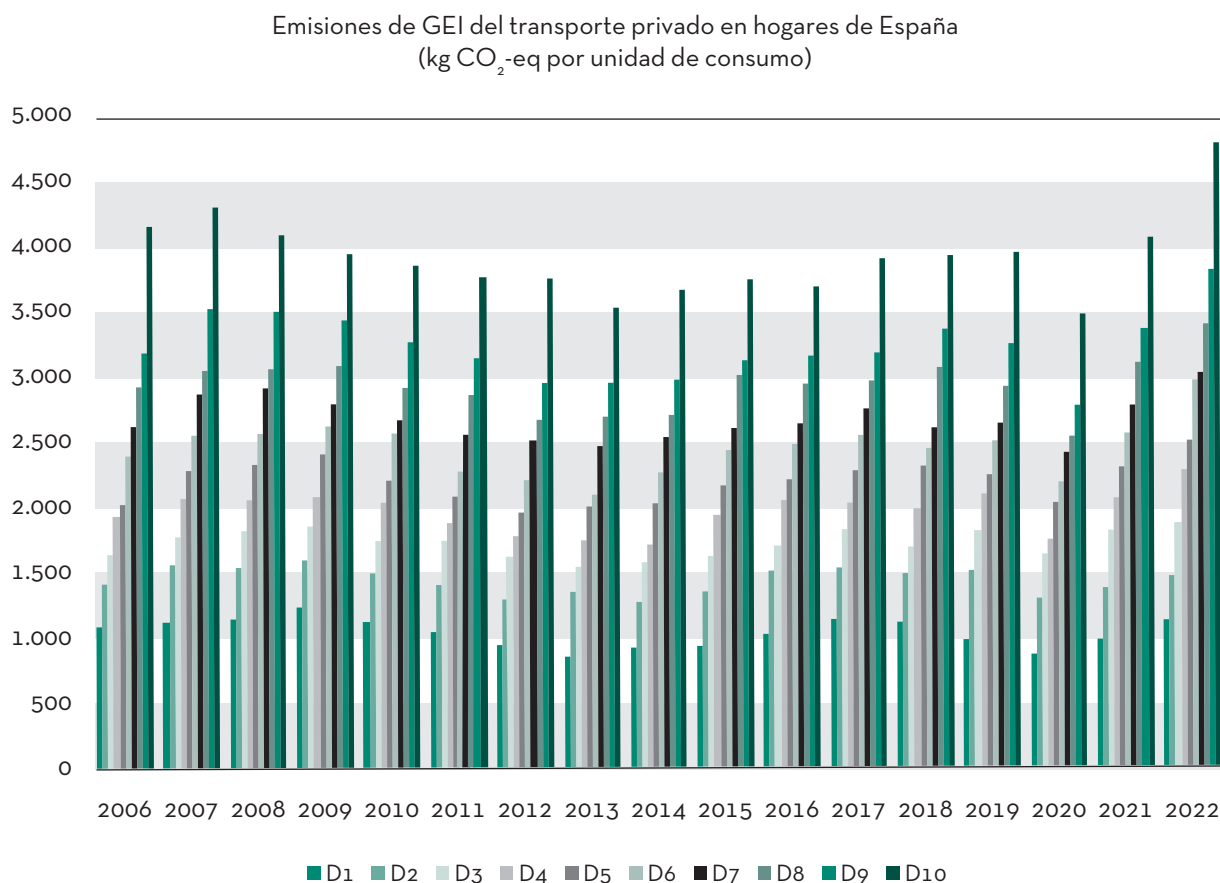
(197) MITERD (2020). *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030* (en línea), https://www.miteco.gob.es/content/dam/miterco/images/es/pnieccompleto_tcm30-508410.pdf, consultado el 5 de mayo de 2024; MITERD (2024). *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. Actualización 2023-2030* (en línea), https://www.miteco.gob.es/content/dam/miterco/es/energia/files-1/pniec-2023-2030/PNIEC_2024_240924.pdf, consultado el 25 de septiembre 2024.

(198) IDEAUTO (2024). *Parque de vehículos en España 2023* (en línea), <https://anfac.com/wp-content/uploads/2024/02/Informe-Ideauto-Parque-de-Vehiculos-Espana-2023.pdf>, consultado el 5 de mayo de 2024.

(199) ROCA, J. y SERRANO, M. (2007). «Income growth and atmospheric pollution in Spain: an input-output approach». *Ecological Economics*, n.º 63(1): 230-242.

(200) POTTIER, A. (2022). «Expenditure elasticity and income elasticity of GHG emissions: A survey of literature on household carbon footprint». *Ecological Economics*, n.º 192: 107251.

GRÁFICO 1.32. Nivel de emisiones de GEI (kg CO₂-eq por unidad de consumo) asociadas al transporte privado según decil de gasto total (por unidad de consumo)



Fuente: Di Donato, Lomas y Carpintero, 2025.

Estas diferencias en las emisiones de GEI asociadas al transporte privado entre los hogares pertenecientes al decil más rico y aquellos otros pertenecientes al más pobre se mantienen entre la mayoría de los hogares de las distintas comunidades autónomas. Las mayores diferencias entre pobres y ricos se dan entre los hogares gallegos (entre 3 y 8,5 veces) y asturianos (entre 2 y 11 veces). Las menores diferencias se producen entre los hogares canarios (entre 1,5 y 3,7 veces) y los baleares (entre 2 y 5 veces).

En definitiva, las dinámicas de los hogares, tanto a escala española como dentro de las comunidades autónomas, no ha sido ajena a la gran dependencia

de los combustibles fósiles, tanto para fines residenciales como para el transporte privado, mostrando unos rasgos estructurales básicos que se traducen también en unos niveles altos de desigualdad en el consumo y los impactos según los niveles de renta.

1.9.4. Un modelo deficitario en flujos materiales

Las cifras anteriores relativas al metabolismo de los hogares se suman a una tendencia general que obliga a hacerse algunas preguntas. ¿Cómo se ha logra-

do apuntalar este insostenible modelo económico en España? ¿Cuáles han sido los mecanismos que lo han permitido y alentado? Parece claro que el «milagro económico» observado a partir de los años sesenta del siglo XX entrañó otra transformación profunda en el metabolismo de la economía española. Tal y como atestigua el gráfico 1.33, *España modificó su posición como abastecedora neta de productos al resto del mundo en términos físicos para convertirse en receptora neta de estos*(201). Cabe señalar que, si por ejemplo, a mediados del siglo XX salían de nuestro territorio más de un millón de toneladas de materiales de las que entraban, a comienzos de los sesenta ya se importaban cinco millones más de las que se exportaban, hasta llegar, por ejemplo, en el momento álgido del último ciclo expansivo (año 2007), a los 172 millones de toneladas de *déficit físico* (con una reducción progresiva hasta los 73 millones en 2023, como consecuencia del declive económico acontecido desde entonces).

Es decir, que hubo momentos a comienzos del siglo XXI en que, por cada tonelada de recursos y mercancías que cruzaba la frontera hacia el resto del mundo, entraban en nuestro país casi 2 toneladas más. La economía española ha venido acelerando así su desplazamiento en la carrera hacia el «desarrollo», avanzando hacia posiciones en las cuales disminuye la exigencia física de energía y algunos materiales internos —porque se toman de otros territorios— concentrándose en las actividades de elaboración de manufacturas, comercialización y turismo como forma de equilibrar en lo monetario el desfase y la dependencia existente en términos físicos.

Si, por ejemplo, reflexionásemos únicamente a partir de los datos monetarios concluiríamos que el grueso del comercio español con el resto del mundo descansa en las manufacturas (en torno al 70% en la década actual). Sin embargo,

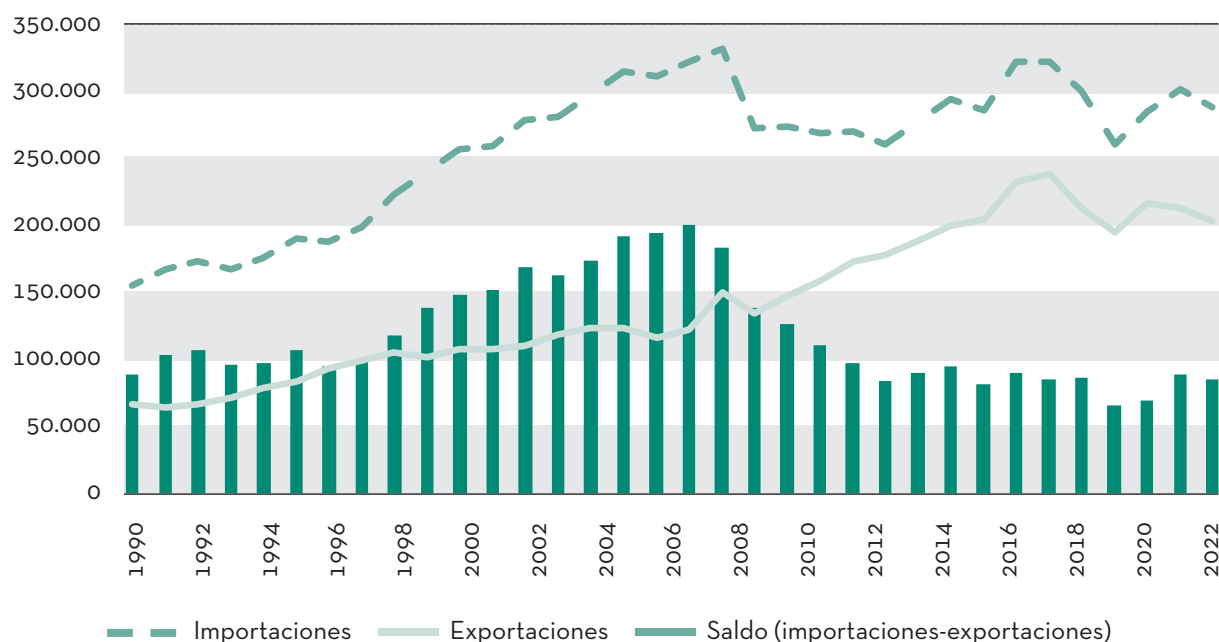
cuando recaemos sobre los flujos físicos trasegados vemos que el cuadro se difumina un poco, cambia su tonalidad. Es ahora cuando se certifica que, en tonelaje, son los productos energéticos y minerales (incluidas semimanufacturas) los que representan al comenzar el siglo XXI el 72% de las importaciones totales españolas, llegando al 86% cuando se les suma la biomasa agroforestal. El resto, es decir, el 14%, recaerían sobre las manufacturas. Sin embargo, a pesar de que dominan el grueso del tonelaje importado, los recursos no renovables apenas suponen el 21% del valor total de las importaciones(202).

Fruto de estas asimetrías físico-monetarias, llama la atención que, teniendo el 90% de nuestro *déficit físico* contraído con los países más desfavorecidos de África, Asia y América Latina, el grueso del *déficit monetario* se lo abonemos a los países ricos en una proporción que dobla lo que pagamos a aquellos territorios más pobres (y que han hecho un esfuerzo ecológico y de destrucción de su patrimonio natural muy superior al del resto de los países de la UE, Estados Unidos o Japón)(203). De hecho, desde finales del siglo XX, *África viene siendo nuestro principal acreedor en términos físicos, pues soporta en promedio en torno al 40% del déficit físico contraído por la economía española en los últimos años*. Y ahí se encuentran el petróleo de Nigeria, el gas de Argelia, los fosfatos del Sahara Occidental, etc. Sin embargo, el grueso del *déficit monetario* lo saldamos con el conjunto de la UE.

(202) DATACOMEX (varios años). En 2023, por ejemplo, las importaciones de recursos no renovables suponían el 56% del total en tonelaje (y al sumársele la biomasa se alcanzaba el 77% del total), dejando, sin embargo, inalterable la proporción que representaban en términos monetarios (en torno al 21%).

(203) CARPINTERO, Ó. (2015), *op. cit.* Además, las exportaciones españolas de bienes intermedios, de equipo (cemento, productos metálicos y siderometalúrgicos, maquinaria) y agrícolas hacia países africanos y asiáticos apenas logran compensar el desfase comercial físico español con estos territorios.

(201) CARPINTERO, Ó. (2005), *op. cit.*

GRÁFICO 1.33. Balance físico (BCF) de la economía española en 1995-2023 (miles de toneladas)

Nota: En el balance físico (importaciones-exportaciones), el signo positivo implica déficit y el negativo superávit.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INE. Cuentas de flujos materiales.

1.9.5. La huella ecológica de la economía española: necesitaríamos 2,5 planetas para generalizar el modelo

A este desequilibrio en términos físicos, hay que sumar el importante déficit ecológico-territorial acumulado por la economía española. El instrumento que responde al nombre de «huella ecológica»⁽²⁰⁴⁾ puede ayudarnos en esa tarea.

El gráfico 1.34 pone de relieve hasta qué punto España, al igual que la totalidad de los países ricos, está viviendo por encima de los límites ecológicos ocupando

hectáreas de territorio (de «espacio ambiental»), en regiones situadas más allá de sus fronteras, así como haciendo un uso desproporcionado de los sumideros globales. Si asignáramos a cada ciudadano español, con criterios igualitarios, su parte correspondiente a la capacidad ecológica (biocapacidad) de España —en términos de productividad media mundial— a cada individuo le tocarían en torno a 1,3-1,5 hectáreas globales (dependiendo de los años) para abastecerse y absorber sus residuos. Sin embargo, el consumo realizado por esas mismas personas y la absorción de sus residuos (solo la parte relativa a las emisiones de CO₂) exigía en términos territoriales 5,98 hectáreas globales (hag) por habitante en 2007, lo que confrontado con una biocapacidad de 1,55 hectáreas en ese año arrojaba un «déficit ecológico» de casi 4,5 hag/hab. La crisis económica redujo estas cantidades: en 2014 el déficit era de 2,38 hag/ha y en 2022 se situaba en 2,20 hag/hab. Es sintomático que se tengan ahora

⁽²⁰⁴⁾ GLOBAL FOOTPRINT NETWORK (varios años). <https://www.footprintnetwork.org/>

unos niveles previos de huella ecológica similares a los de la década de los años ochenta, antes de los dos *booms* inmobiliarios más importantes, lo que revela el elemento anómalo que han alcanzado estos episodios en nuestro país.

Evidentemente, esta huella ecológica, que casi triplicaba en 2007 la biocapacidad del territorio español per cápita, se está ocupando desde entonces tanto en países de nuestro entorno de los que importamos bienes como en regiones enteras del sur global que nos abastecen de combustibles fósiles, minerales y alimento para el ganado o madera(205). Además, si nos situamos en el momento álgido del ciclo expansivo anterior, 3,7 hag/hab, esto es, el 61% del total de la huella de 2007, serían las requeridas solamente para plantar los bosques necesarios con que absorber el CO₂ producido como consecuencia del consumo de energía fósil que alimenta nuestros vehículos, electrodomésticos... (huella de carbono). Esto, por sí solo, ya más que duplicaba casi toda la biocapacidad disponible de la economía española(206). En 2022, la huella de carbono descendió 1,81 hag/hab, lo que suponía todavía el 46% del total de una huella ecológica que ascendía a 3,92 hag/hab.

Por otro lado, dado que las emisiones de CO₂ representan en torno al 80% de los GEI, todas estas son cifras que desde 1997 se encuentran muy alejadas de lo que el cumplimiento del Protocolo de Kyoto obligaba a España. En efecto, ya en 1997 se igualaba la cifra de aumento de las emisiones totales de GEI permitidas para el

2008-2012 con respecto a 1990 (que se acordó en el 15%), llegando en 2007 al 54% el incremento de los GEI con respecto a 1990(207).

La ironía histórica ha provocado que, lejos de cumplir el compromiso promoviendo un cambio en el modelo económico y energético en el tiempo establecido, *haya sido el declive económico tan pronunciado desde 2008 el que, en tan solo dos años, lograra una reducción sustancial de las emisiones*: en 2009 estas se colocaban «solo» un 31% por encima de la referencia de 1990, y ha habido que esperar hasta 2019-2020 para que la senda de reducción alcanzara los niveles de 1990(208). En la explicación de estas últimas tendencias marcadas por el declive económico —y recientemente los efectos de la COVID-19 y la guerra de Ucrania— ha desempeñado también un papel importante el despliegue de las energías renovables (solar y eólica, junto con la hidráulica) en el mix eléctrico de la economía española, en detrimento de la generación de electricidad con carbón y gas. Esta tendencia favorable en la reducción de las emisiones no debe, sin embargo, hacer olvidar dos cosas: a) que los niveles actuales de emisiones siguen siendo importantes y suponen una parte relevante de la huella ecológica española mencionada anteriormente, y b) que dicha reducción encubre un desplazamiento de las emisiones hacia el resto del mundo pues, aunque ahora no las generemos en nuestro terri-

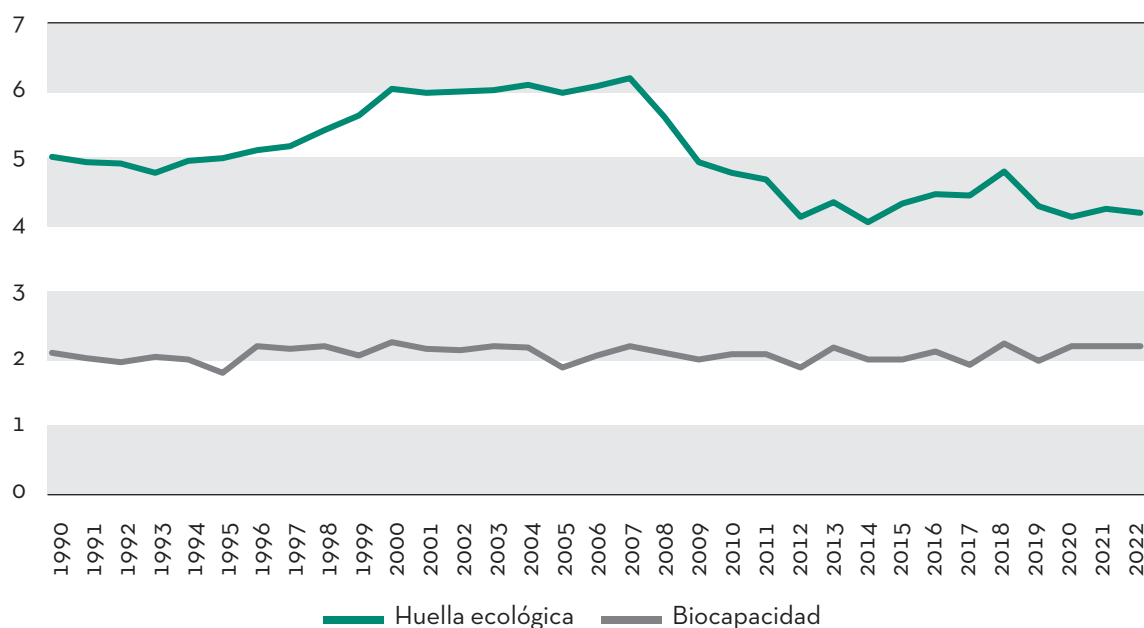
(205) En este último caso, la voracidad peninsular ha hecho que durante varios años España apareciese como el cuarto principal importador de madera tropical —buena parte de la cual procede de países asiáticos como Indonesia—, con origen en talas ilegales o en explotaciones escasamente sostenibles.

(206) Si tuviéramos en cuenta la productividad media española (en vez de la media mundial), esto implicaría que deberíamos plantar aproximadamente 150 millones de hectáreas de superficie forestal, es decir, tres veces el tamaño de nuestro territorio.

(207) MITECO (2024). *Inventario nacional de emisiones a la atmósfera. Serie 1990-2023*. Madrid.

(208) MITECO (2024). *Inventario nacional de emisiones a la atmósfera. Serie 1990-2023*. Madrid. Es cierto que en 2013 el incremento de las emisiones respecto a 1990 fue del 11% (por debajo del 15% permitido en el protocolo de Kioto hasta el 2008-2012). Sin embargo, esto no significa que casi se cumpliera el compromiso. El protocolo permitía aumentar progresivamente hasta el 15% con límite en esa fecha, pero no incrementar las emisiones hasta un 54% en 2006, y luego reducirlas hasta el 15% porque el volumen total de emisiones generado en este segundo caso es muy superior a lo permitido por el primero.

GRÁFICO 1.34. Huella y biocapacidad ecológica de la economía española en 1990-2022 (hectáreas globales por habitante)



Fuente: Global Footprint Network, 2024.

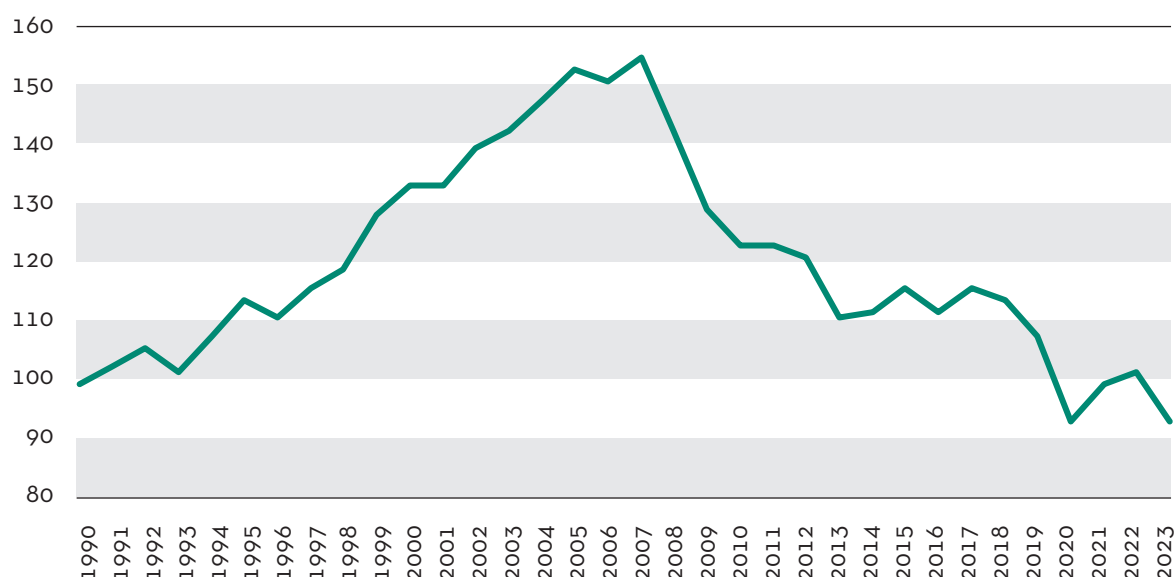
torio, vienen incorporadas en las mercancías que importamos a través del comercio internacional y son producidas en el resto del mundo. El saldo neto de emisiones de la economía española (las incorporadas en las importaciones menos las incorporadas en las exportaciones) supone que las emisiones asociadas a nuestras importaciones netas ascenderían a aproximadamente el 29% del total de emisiones realizadas por la economía española (pero no contabilizadas en las cifras del inventario anterior, por ser generadas en otros países)⁽²⁰⁹⁾.

(209) Esto es lo que se llama calcular las emisiones desde la perspectiva del consumo final. GEMECHU, E.D., BUTNAR, I., LLOP, M., et al. (2014). «CO₂ emissions flow due to international trade: multi-regional input-output approach for Spain». *Greenhouse Gas Measurement and Management*, 4:2-4, pp. 201-214. En el caso de China, esto es muy relevante porque, aunque es un gran emisor de GEI, suele aducir (con razón) que entre el 30 y el 40% de esas emisiones están relacionadas con la producción de mercancías con destino final a los países ricos y que no se res-

Lo que muestran las cifras es que, al igual que el norteamericano que se cita con frecuencia, el modelo de producción y consumo español tampoco sería generalizable. Incluso la cifra descendente de huella ecológica de España sigue siendo claramente insostenible: basta con darse cuenta que dicha huella superaba en 2022 en 2,5 veces la biocapacidad media mundial (1,51 hag/hab). Es decir, *que si quisiéramos generalizar el modelo de producción y consumo español a todo el mundo nos harían falta 2,5 planetas como el actual*.

ponsabilizan de esos impactos. De esta manera, una parte de la reducción de emisiones en la UE se ha apoyado simplemente en el hecho de que hemos dejado de producir ciertos bienes (y con ello las emisiones asociadas), pero no hemos dejado de consumir dichos bienes (que producen otros y conllevan la correspondiente contaminación). En resumen, hemos desplazado el problema territorialmente.

GRÁFICO 1.35. Evolución de las emisiones de GEI en 1990-2023 (1990=100)



Fuente: MITECO, 2024. *Inventario nacional de emisiones a la atmósfera. Serie 1990-2023.*

1.9.6. Transición energética y conflictos territoriales

Desde el punto de vista global, las cinco últimas décadas han proporcionado argumentos sobre el doble carácter de la crisis energética a la que nos enfrentamos, con límites tanto por el lado de los recursos como por el lado de los residuos. De una parte, la aparición del cénit de extracción del petróleo convencional (*peak oil*) pronosticado desde finales de la década de los noventa del siglo XX⁽²¹⁰⁾ es un hecho ya reconocido incluso por organismos internacionales⁽²¹¹⁾ (IEA, 2010). Dicha constatación no quiere decir que el petróleo convencional vaya a agotarse en breve, sino que ya hemos sobrepasado el punto de la tasa máxima de extracción, lo que supone el inicio de la fase descendente en las extracciones de cru-

do convencional a nivel mundial. Esta circunstancia pone a las sociedades ante el espejo de la escasez energética futura y viene a refrendar el principio del fin de una era económica caracterizada por el acceso a energía abundante y barata.

Pero aunque no existieran límites a la extracción de combustibles fósiles, nos enfrentamos a la extralimitación asociada a la aparición del cambio climático inducido por un funcionamiento socioeconómico que se apoya básicamente en la quema de combustibles fósiles⁽²¹²⁾. Esta circunstancia se ha convertido en una grave amenaza y un límite que hemos traspasado al superar el umbral de la atmósfera para absorber emisiones de GEI sin incrementar la temperatura media del planeta.

La forma en que el grueso de los países y las políticas convencionales han enfrentado este de-

⁽²¹⁰⁾ TURIÉL, A. (2020). *Petrocalipsis*. Madrid: Alfabeto.

⁽²¹¹⁾ IEA (2010). *World Energy Outlook*. Paris.

⁽²¹²⁾ IPCC (2021). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Cambridge University Press.

safío se ha basado en potenciar las estrategias de transición ecológica, transición energética y descarbonización de las economías. Estrategias tales como el *Green New Deal* (Estados Unidos) o el *Green Deal* (UE), basadas en un crecimiento verde (*green growth*) que promete mantener la expansión de la producción de bienes y servicios (PIB), pero utilizando fuentes energéticas renovables y, gracias al desarrollo tecnológico, reducir el uso de recursos naturales y la contaminación. En el caso de España, la mayoría de estos planteamientos se han ido canalizando a través de varios planes y estrategias, entre las que destacan el PNIEC (Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030)(213), la *Estrategia de descarbonización a largo plazo 2050* y las múltiples medidas puestas en marcha desde el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* de 2021.

Conviene añadir que, en muchas ocasiones, esta transición ecológica y energética se suele acompañar de la denominada transición digital, sin tener presente que, en términos ecológicos, la digitalización de los procesos de producción y consumo es muy intensiva en el uso de energía y materiales y no suele reducir el impacto ambiental o la dependencia de los recursos naturales, sino que suele incrementarlos gracias, entre otros, a mecanismos como el «efecto rebote» (que compensa las ganancias de eficiencia con incrementos en el consumo), y que no deja de agravarse con los últimos desarrollos como la inteligencia artificial que ha mostrado ser especialmente exigente en el consumo de energía y agua(214).

Ahora bien, no hay nada equivocado en pretender sustituir el uso de petróleo, carbón y gas natural

por energía eólica o solar. Al contrario. Más bien, el problema tiene que ver con: 1) la aspiración a mantener el mismo nivel de consumo energético (pero ahora apoyado en fuentes renovables) sin tener en cuenta los límites físicos de esa estrategia, 2) los costes ambientales y sociales a los que se enfrenta la generalización de las tecnologías renovables y la electrificación basada en ellas, y 3) el momento en que se quiere llevar a cabo esa transformación (tercer decenio del siglo XXI) con un horizonte temporal muy estrecho para resolver el deterioro ecológico global(215).

Por ejemplo, una de las grandes esperanzas puestas en juego para mantener el mismo nivel de consumo energético, pero con fuentes renovables, es resolver el problema de la movilidad motorizada (por ejemplo, a través el coche eléctrico). Sin embargo, conviene no olvidar que el coche eléctrico sigue siendo tributario del uso de petróleo, gas y carbón, dado que el grueso de la electricidad se genera a través de estos combustibles. Pero también es deudor de la utilización de otros recursos no renovables. Por ejemplo, un coche eléctrico tiene unos requerimientos de minerales 6 veces superiores a un coche convencional (litio, níquel, tierras raras, etc.) debido fundamentalmente a la batería(216). La electrificación generalizada del transporte privado a escala mundial provocaría una demanda tan alta que llevaría, según estimaciones para diferentes escenarios, al agotamiento de las reservas disponibles de aluminio, cobre, cobalto, litio, manganeso y níquel, no dejando recursos disponibles para otros usos industriales(217).

(213) Actualizado recientemente como PNIEC (2023-2030).

(214) Véase, por ejemplo: DAUNER, M. y SOCHER, G. (2025). «Energy costs of communicating with AI». *Frontiers in Communication*, 10:1572947.

(215) CARPINTERO, Ó. y NIETO, J. (2021/2022). «Transición energética y escenarios postcrecimiento». *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 156, pp. 93-106.

(216) IEA (2021). *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*. París: IEA, p. 5.

(217) PULIDO SÁNCHEZ, D., CAPELLÁN-PÉREZ, Í., MEDAVILLA, M., et al. (2021). «Analysis of the material requirements of global electrical mobility». *DYNA*, 96, 207-213.

Por si esto fuera poco, el despliegue masivo de las renovables tiene unas consecuencias notables en términos de extracción y uso de combustibles fósiles —no es posible todavía fabricar aerogeneradores y placas fotovoltaicas únicamente con la energía proporcionada por estas fuentes— y de minerales no renovables que es preciso evaluar y tener en cuenta. Tal y como ha llamado la atención la Agencia Internacional de la Energía, en un escenario en el que se cumplieran los objetivos del Acuerdo de París, la demanda de minerales para las tecnologías renovables incrementaría el consumo mundial de minerales durante dos décadas en un 40% para el cobre y tierras raras, un 60-70% para el níquel y el cobalto y casi un 90% para el litio, dejando apenas espacio para la utilización de estos minerales para otros usos actuales(218). Y conviene no olvidar tampoco los impactos sobre otros territorios que las estrategias de transición energética —propuestas mayoritariamente por países de la OCDE— pueden acabar imponiendo. Dadas las limitaciones de Europa y otros países ricos en términos de dotaciones de sustancias minerales críticas, el despliegue masivo de las energías renovables y la movilidad electrificada suponen el incremento del fenómeno extractivista en América Latina, África y Asia con el preocupante e insostenible deterioro ecológico y social asociado(219).

(218) IEA (2021). *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*. París: IEA, p. 5.

(219) Véase, por ejemplo, el ENVIRONMENTAL JUSTICE ATLAS. <https://ejatlas.org/> Con el panorama actual de incertidumbre mundial derivada de las actuaciones de la nueva Administración Trump, la UE ha decidido recientemente que es preciso reducir nuestra dependencia de sustancias críticas para la transición energética y digital, por lo que acaba de seleccionar 47 proyectos estratégicos para asegurar el suministro de estas materias primas dentro de la UE. En el caso de España, la estrategia extractivista sobre nuestro territorio se concretará en 7 proyectos para la obtención de litio, wolframio, cobre, plomo, zinc, etc., en Galicia, Andalucía y Extremadura. Sorprende, en todo caso, que solo uno de los proyectos seleccionados se oriente al reciclaje y la recuperación de esas sustancias, lo que debería ser el objetivo principal de toda la estrategia, en la línea de las decenas de documentos y propuestas sobre «economía

En el caso de determinados territorios (con la población que en ellos habita), nos encontramos también con la evidencia de varios países que revela un elemento de división territorial entre zonas sacrificadas para la generación energética renovable (normalmente rurales o poco pobladas) que albergan desproporcionadamente los costes ambientales asociados a la generalización de la energía solar o fotovoltaica (ocupación del territorio, impactos sobre la biodiversidad y el paisaje, incompatibilidad con otros usos) y otras zonas destinadas básicamente al consumo y disfrute(220). Por desgracia, son pocos los casos en que este tipo de decisiones se toman con el consentimiento de la población y los territorios que sufren los costes, pero cuando se han tenido en cuenta sus intereses y un mecanismo claro de participación en los beneficios, el proceso de transición se ha desarrollado más fácilmente.

Todos estos elementos se aplican también al caso español. Especialmente el que muestra los importantes conflictos territoriales y sociales que están emergiendo con el despliegue irrestricto y sin verdadera planificación de la solar y eólica por nuestro territorio. Se trataría de una transición energética con una impronta corporativa, sobre la base de megaproyectos de más de 5 MW de potencia y ocupación importante de hectáreas (2,2 hectáreas por MW en solar fotovoltaica y una afección directa de 32 hectáreas por MW en eólica), que respondería a los intereses empresariales pero no a una «transformación planificada y justa de nuestras necesidades energéticas»(221). Una transi-

circular» que ha venido suministrando la Comisión Europea durante la última década. Parece que, de repente, las prioridades, incluso nominalmente, han cambiado...

(220) SÁNCHEZ CONTRERAS, J. y MATARÁN RUIZ, A. (2023). *Colonialismo energético. Territorios de sacrificio para la transición energética*. Barcelona: Icaria.

(221) MATARÁN, A. et al. (2025). *Transición energética corporativa, megaproyectos de energías renova-*

ción energética que viene a alimentar la división del trabajo entre regiones españolas que afianza la segregación de zonas especializadas en el abastecimiento de recursos y recepción de residuos y zonas centradas en la acumulación y el consumo.

Las cifras no dejan de ser elocuentes. Si analizamos el porcentaje de producción de energía en cada comunidad autónoma que proviene de fuentes renovables, se observa que Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia muestran una producción renovable que supera su propio consumo eléctrico en más del 100%, y en el caso de Aragón, Castilla y León y Galicia la presencia renovable en su producción eléctrica total es mayor al 75%. La asimetría también se produce cuando se compara la demanda eléctrica que realizan Cataluña, Comunidad de Madrid y País Vasco (que suponen el 36%) con la generación de electricidad de origen eólico o solar diez veces menor (el 3,6%). Y lo mismo, pero al contrario, se observa en Castilla-La Mancha, Castilla León, Aragón y Extremadura, responsables del 55% de la producción eléctrica estatal a partir de energía solar y eólica, aunque solo suponen el 11,2% de la demanda eléctrica total(222). Esta asimetría es un ejemplo claro de cómo se reparten desigualmente los costes y beneficios de la generación eléctrica (renovable o no) en el territorio, pues las comunidades autónomas que sufren los costes de generación no se suelen corresponder con las que obtienen, limpio de polvo y paja, el flujo eléctrico procedente de otras regiones.

Otro ejemplo del despliegue desordenado de la iniciativa privada por el territorio amparado por la Administración es que el volumen de la potencia

solar y eólica de las solicitudes de acceso concedidas y de aquellas en trámite —tomando para ello como fecha a efecto de los trámites el 30 de junio de 2024— supera ya los objetivos del PNIEC para 2030 en un 28% para el caso de la eólica, y en un 91% en el caso de la fotovoltaica(223). El problema es que el *impacto territorial* asociado a estos megaproyectos renovables es notable. El gráfico adjunto muestra la superficie ocupada por infraestructuras fotovoltaicas y eólicas para cada provincia tanto en términos absolutos como porcentuales.

Como señalan Alberto Matarán y sus colaboradores, «las regiones del sur, centro y norte destacan por albergar una gran parte de las plantas fotovoltaicas, con una ocupación del suelo provincial de hasta 4.000 hectáreas en el caso de Cáceres, provincia que acoge la planta fotovoltaica más grande de Europa, la Planta Solar Francisco Pizarro, con 1.300 hectáreas de superficie ubicada entre los municipios cacereños de Torrecillas de la Tiesa y Aldeacentenera. Por otro lado, los parques eólicos se concentran principalmente en el norte y centro del país, con una ocupación del territorio de entre aproximadamente 3.000 y más de 9.000 hectáreas en cada provincia»(224). También destacan por la intensidad de ocupación las provincias de Zaragoza, Huesca y Albacete. En general, en estos territorios, lo que dominan son proyectos en la línea corporativa de grandes empresas energéticas como ENDESA, IBERDROLA o NATURGY, y otros importantes fondos de inversión.

En la encuesta realizada a los grupos de afectados que recorren todo el territorio español(225), salen a relucir los numerosos inconvenientes y conflictos ecosociales que está provocando el despliegue desordenado y sin planificación de la energía eólica y solar. Hasta tal punto es así que, por ejemplo, en el caso de Andalucía, «cuando se superpone la cartografía de los megaproyectos propuestos con las car-

bles y conflictos socioterritoriales en el estado español. Documento de trabajo 1.6. www.foessa.es/ix-informe/capitulo1

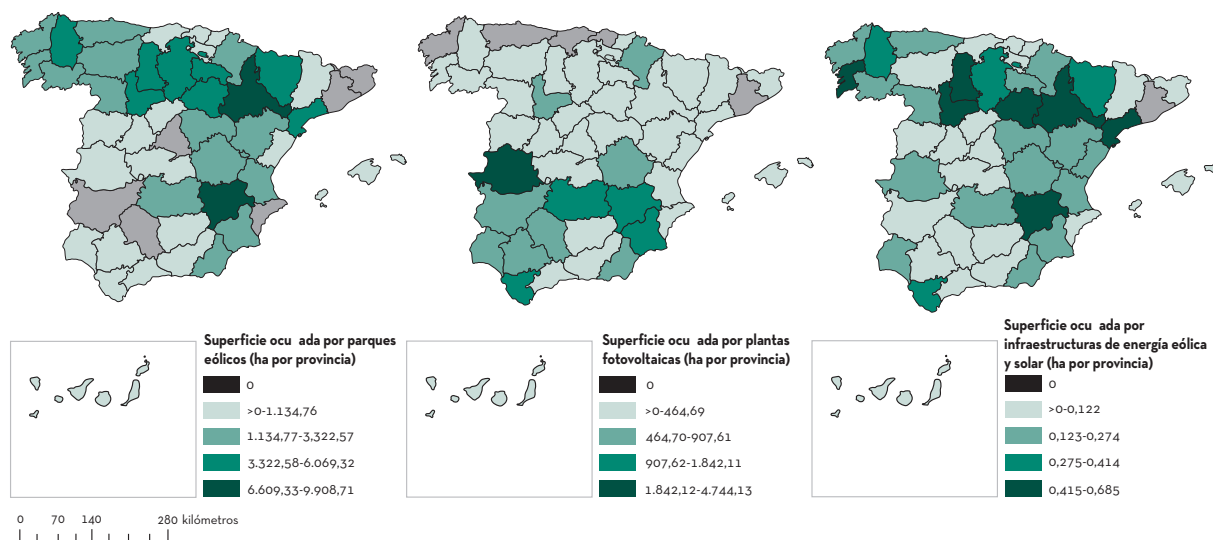
(222) *Ibid.* En el caso de Extremadura, se trata del territorio que más solar fotovoltaica tiene instalada, mientras que Castilla y León y Galicia, son las que más tienen en el caso de la energía eólica.

(223) *Ibid.*

(224) *Ibid.*

(225) *Ibid.*

GRÁFICO 1.36. Superficie ocupada por infraestructuras eólicas y fotovoltaicas en España



Fuente: Matarán et al., 2025.

tografías de los espacios naturales protegidos, se ha calculado que, de las 26.744,9 hectáreas afectadas por los megaproyectos recopilados, unas 13.480,39 (50,4%) están incluidas dentro de algún área importante para la conservación de aves (IBA y ZAPRAE), 1.178 (4,4%) afectan a territorios de especial protección y 52 afectan a BIC y ZEPA (0,2%). Además, del total de territorios afectados, 10.319,83 hectáreas (67,74%) están dentro del paisaje de la Unesco «Geoparque de Granada» declarado Geoparque Mundial por la Unesco»(226).

A lo anterior hay que añadir el impacto sobre las actividades agrarias y ganaderas afectadas por la ocupación de terrenos, las consecuencias sobre el turismo por la degradación del paisaje, del patrimonio natural y cultural, y por la generación de residuos de las instalaciones que progresivamente se van abandonando. Y también hay que sumar los impactos negativos para el tejido productivo local al fomentar el abandono de actividades tradicionales por otras con escasa creación

de empleo (solamente asociado a la fase de construcción, y con un perfil de educación superior que prefiere asentarse en el ámbito urbano, por lo que apenas sirve para fijar población en el territorio), tal y como se ha reconocido en una reciente investigación(227). Estas circunstancias ponen de relieve que la población afectada se opone a estos desarrollos energéticos porque considera que existen aspectos valiosos en su territorio que se ven sacrificados en aras de una política energética que básicamente solo tiene en cuenta intereses empresariales privados y deja al margen las prioridades vitales de la población afectada.

El papel desempeñado por la Administración en todo ello es también cuestionable, al declarar de «interés general» muchos de estos megaproyectos, lo que supone la posibilidad de expropiar terrenos a los afectados por parte de los promotores, o facilitando a las instalaciones de más de 5 MW de po-

(226) *Ibid.*

(227) FABRA, N., GUTIÉRREZ, E., LACUESTA, A. y RAMOS, R. (2023). *Do Renewable Energies Create Local Jobs?* Documento de trabajo 2307. Banco de España.

tencia que «troceen» los proyectos en instalaciones seguidas de 4,9 MW, para evitar así la obligatoria evaluación de impacto ambiental.

Los movimientos organizados de defensa del territorio subrayan el poco interés que se tiene por parte de la Administración en explorar las alternativas existentes para enfrentar el desafío energético en un contexto de límites y de necesidad de implementar reducciones en el consumo, así como de un despliegue controlado y racional de las energías renovables.

Incluso si se dan por buenos los objetivos de consumo energético renovable, con ánimo constructivo y bien informado, se están planteando varias alternativas⁽²²⁸⁾ que pasan, por ejemplo, por destacar que existen ya 300 mil hectáreas de superficies antropizadas (tejados y cubiertas, zonas industriales, vertederos, escombreras, minas abandonadas, zonas aledañas a infraestructuras de autovías, autopistas y vías férreas, etc.), que fomentarían el *autoconsumo* y la *formación de comunidades y cooperativas energéticas*, donde la generación estaría cercana a las zonas de consumo urbano, y darían suficiente para instalar 181 GW de energía distribuida⁽²²⁹⁾ y, en gran medida, al margen de la tutela de las grandes corporaciones. Con ello, se cumplirían, además los objetivos de generación de renovables (incluso sin entrar a debatir si están más o menos justificadas⁽²³⁰⁾), sin necesidad

de sacrificar poblaciones y territorios ecológicamente productivos y valiosos en términos paisajísticos y de biodiversidad, ni provocar conflictos ecosociales de consecuencias, muchas veces, irreversibles.

Conviene no olvidar, en todo caso, que el desafío de la descarbonización va mucho más allá y no se puede quedar en la simple sustitución de los combustibles fósiles por fuentes renovables que, en la actualidad, se están centrando básicamente en la electricidad y no abarcan aún el resto de usos energéticos y no energéticos de esos combustibles. Usos que incluyen desde el transporte hasta la industria petroquímica, y ante los que las sociedades actuales se muestran muy dependientes. La tarea, por tanto, no va a ser fácil y exigirá transformaciones profundas.

Para terminar este punto, si hacemos un poco de balance, en los últimos años estamos asistiendo a un fenómeno singular. Mientras que, por un lado, arrecian los planes de transición energética a varios niveles —acompañados de importantes dotaciones económicas para llevarlos a cabo—, por otro lado, ante la gravedad de la situación y el valioso tiempo perdido, en una fracción creciente de la sociedad aumenta la sensación de que llegamos tarde⁽²³¹⁾. En parte porque se constata que muchas de las políticas y estrategias energéticas y sociales que están por debajo de estos procesos de transición acelerada son propuestas interesantes que fueron planteadas ya desde hace más de tres décadas por científicos, investigadores y movimientos sociales

⁽²²⁸⁾ <https://aliente.org/15-propuestas-para-los-partidos-politicos-de-cara-al-23j>

⁽²²⁹⁾ ALIENTE y OBSERVATORIO DE SOSTENIBILIDAD (2022). *Renovables sostenibles: fotovoltaica* (www.observatoriosostenibilidad.org/informes/renovables-sostenibles-2022/). Como se detalla en el informe «los resultados están cartografiados en soporte digital y permiten obtener la información desglosada a escala provincial, comarcal o municipal. En tejados y cubiertas de edificios y naves habría un 57% de superficie disponible para instalar fotovoltaicas, en invernaderos un 17%, en infraestructuras mineras un 16%, en la red viaria un 5%, un 3% en canales, el 1% en vertederos y escombreras y en ferrocarril, y el resto hasta completar la producción de la energía necesaria estaría ubicado en zonas industriales».

⁽²³⁰⁾ Como se mostraba páginas atrás, dada la dependencia que muestran las energías renovables respecto de los

combustibles fósiles y las grandes exigencias en términos de minerales y metales críticos, es verdad que sería necesario reflexionar sobre qué parte de esos 181 GW serían realmente necesarios en un contexto en el que habría que orientar los esfuerzos hacia *el ahorro y la reducción del consumo* y, por tanto, de la producción de energía.

⁽²³¹⁾ Así lo indica la Encuesta Mundial elaborada por WIN (Worldwide Independent Network of Market Research) en 2023 sobre la percepción social ante el cambio climático. A escala mundial, el 45% de la población piensa que llegamos tarde (ese porcentaje es del 40% en España y del 44% en Europa). Véase: <https://winmr.com/global-agreement-on-the-need-to-fight-climate-change/>

y que, como se ha recordado recientemente, eran excelentes ideas para ponerlas en práctica cuando existía tiempo y margen para llevar a cabo esa transición (en los años setenta, ochenta o, incluso, hasta comienzos de los noventa del siglo XX)(232). Sin embargo, es fácil darse cuenta de lo improbable que puede resultar ahora acometer un cambio socioeconómico de tanta envergadura, que exige varios decenios para poder llevarse a cabo, cuando *es precisamente ese tiempo el que la mayoría de los análisis sugiere que no tenemos*, y que la urgencia del cambio climático y el deterioro ecológico global nos ha robado.

Hemos de acotar las esperanzas en la generalización de las renovables como forma de enfrentar una crisis energética y de emergencia climática en la tercera década del siglo XXI, y mostrar las limitaciones de su adopción a gran escala para sustituir el consumo energético que nos proporcionan

ahora mismo el petróleo, el gas y el carbón. No parece posible (ni deseable) seguir alimentando la ilusión de una transición indolora desde el punto de vista del consumo energético, cuando lo recomendable sería, a la vista de los datos y la evidencia científica, poner todos los medios y esfuerzos para *reducir nuestra producción y consumo acomodándolo a las posibilidades reales que nos ofrecen, precisamente, estas fuentes energéticas renovables*. En definitiva, si no se pueden adecuar los medios a los objetivos (crecimiento) hay que rebajar sustancialmente los objetivos para hacerlos coincidir con los medios disponibles. Se necesita, pues, pensar y poner en marcha escenarios de contracción urgente de la actividad económica y social donde quepa la reducción en el uso de recursos naturales, las emisiones y la contaminación, y donde se haga frente a la desigualdad social. No va a ser nada fácil, es verdad. Pero seguramente tampoco nos podemos permitir perder más tiempo.

1.10. El papel de los movimientos sociales: los ciclos de protesta(233)

1.10.1. Herencia tardía de la Transición: nuevos movimientos sociales y el ciclo antimilitarista posfranquista

La movilización social generada alrededor de la forma en que se está ejecutando una parte de la transición energética es solo una de las vertientes más recientes en las se ha plasmado el

conflicto social en las últimas tres décadas, y que reflejan la relevancia durante estos años de las preocupaciones internacionales y su expresión concreta en el contexto español. Unas décadas en las que los llamados nuevos movimientos sociales (pacifismo, feminismo y ecologismo) comenzaban a dar sus primeros pasos después de un periodo de dictadura y transición en el que el protagonismo en la resistencia lo tuvieron el movimiento obrero y vecinal, y los partidos políticos que comenzaban a institucionalizarse. Eso hizo que el desarrollo y la robustez de esos nuevos movimientos sociales en España fueran más tardíos y, por ello, tuvieran tal vez menos recorrido que sus homólogos europeos. Este fue el caso, por ejemplo, de la movilización que se produjo a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta contra las bases de Estados Unidos y

(232) RIECHMANN, J. (2019). *Otro fin del mundo es posible, decían los compañeros*. Madrid: MRA Ediciones.

(233) ROMANOS, E. (2025). *Los movimientos sociales en España: legados e innovaciones entre ciclos de protesta*. Documento de trabajo 1.11. www.foessa.es/ix-informe/capitulo1

contra la entrada de España en la OTAN, que, sin embargo, supuso «un punto de encuentro y colaboración entre movimientos sociales (vecinal, feminista, estudiantil, además del antimilitarista) y grupos de la izquierda radical»⁽²³⁴⁾. A pesar de la derrota del referéndum en 1986 que impidió la salida de España de la OTAN, la amplia movilización social se plasmó, por un lado, en el reagrupamiento político —dentro de lo que se llamó Izquierda Unida (IU)—, de la izquierda al margen del PSOE, que salió derrotada en el referéndum y, por otra parte, la prolongación de las razones y el sentimiento antimilitarista plasmado a través del apoyo social al Movimiento de Objeción de Conciencia (MOC) que, por medio de una notable resistencia y las campañas de insumisión, tuvo un papel determinante en la supresión del servicio militar obligatorio en 2001⁽²³⁵⁾.

1.10.2. De la globalización al 15M: tres décadas de aprendizaje y radicalización democrática (1990-2015)

En la década de 1990, los movimientos sociales en España participaron de un ciclo de protesta general contra el deterioro social, económico y ambiental que estaban provocando las políticas relacionadas con la globalización neoliberal en los países empobrecidos, y el papel que los organismos económicos internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) estaban desempeñando en todo ese proce-

so. Fue lo que se denominó movimiento antiglobalización. Fruto de todo ello surgieron experiencias compartidas por una nueva generación de jóvenes que, conectando con el trabajo de reivindicaciones pasadas, forjaron movilizaciones que querían contribuir a lograr un objetivo global. Dos de ellas lo fueron de un modo singular: 1) la campaña «50 años bastan», organizada en 1994 para protestar por el aniversario de la creación del BM y el FMI en la Conferencia de Bretton-Woods en 1944; y 2) la acampada en el Paseo de la Castellana de Madrid promovida por la «Plataforma 0,7%» en septiembre de ese mismo año (y reproducida también en otras ciudades), para que España (y el resto de países) cumplieran el compromiso, adquirido ante Naciones Unidas, de destinar, al menos, el 0,7% del PIB a la Ayuda Oficial al Desarrollo. Ambos episodios sirvieron de experiencias formativas de aprendizaje y de formación de una cultura participativa para toda una generación que despertaba en términos de movilización política y social. El resultado, como sugiere Eduardo Romanos (2025), fue la gestación de «unas redes activistas contra la globalización neoliberal, que en España se caracterizaron por la construcción de un marco (*frame*) de democracia radical, la construcción de organizaciones heterogéneas, horizontales y abiertas, y el empleo de un repertorio de acción basado en la desobediencia civil y la acción directa no violenta»⁽²³⁶⁾.

Tal vez el momento álgido de este ciclo de protesta a escala internacional fue la protesta organizada en Seattle en 1999 contra la Ronda del Milenio organizada por la Organización Mundial del Comercio (OMC), y que ofreció una gran visibilidad mundial al movimiento antiglobalización. Sin embargo, los acontecimientos del 11S en 2001, el clima belicista y la interesada asociación entre movilización social transnacional y terrorismo global sembraron un clima represor que afectó pro-

⁽²³⁴⁾ ROMANOS, E. (2025), *op. cit*

⁽²³⁵⁾ ORDÁS GARCÍA, C.A. (2019). «El Movimiento de Objeción de Conciencia en la década de 1980». *Ayer*, 116: 277-303.

⁽²³⁶⁾ ROMANOS, E. (2025), *op. cit*.

fundamente al ciclo de protesta. No en vano, en España declinaron las protestas y solo se experimentó un repunte de las movilizaciones al calor de la denuncia ecologista enarbolada por «Nunca Mais» contra el vertido del petrolero «Prestige» en 2002, y las protestas por la entrada de España en la guerra de Irak decidida por el Gobierno en 2003, que pusieron a España en la vanguardia de la movilización contra la guerra a nivel mundial.

Así pues, si ahora nos situamos en las dos primeras décadas del siglo XXI, se pueden distinguir en el gráfico adjunto, ofrecido por Eduardo Romanos (2025), claramente cuatro ciclos. Por un lado, el declive del ciclo vinculado con el movimiento anti-globalización y que concluiría en 2004. En segundo lugar, se vislumbra un breve periodo entre 2005-2007 que muestra un creciente malestar con algunas de las consecuencias negativas que se estaban observando en la fase final de la burbuja inmobiliario-financiera, como el problema de la vivienda, o las protestas contra el «Plan Bolonia» de armonización de los sistemas universitarios europeos. En tercer lugar, aparece ya claramente el que se podría denominar ciclo antiausteridad propiamente dicho, entre 2008-2015, que abarca el grueso de la Gran Recesión y el declive económico posterior, con la aparición del 15M en 2011 y el movimiento de los indignados. Por último, tendríamos un nuevo ciclo de protesta que comienza en 2016 (y termina abruptamente con la pandemia de la COVID-19), y en el que se dan cita conflictos diversos: tanto territoriales (Cataluña) como ecológicos (juventud por el clima), la revitalización del movimiento feminista o algunas protestas protagonizadas por la ultraderecha⁽²³⁷⁾.

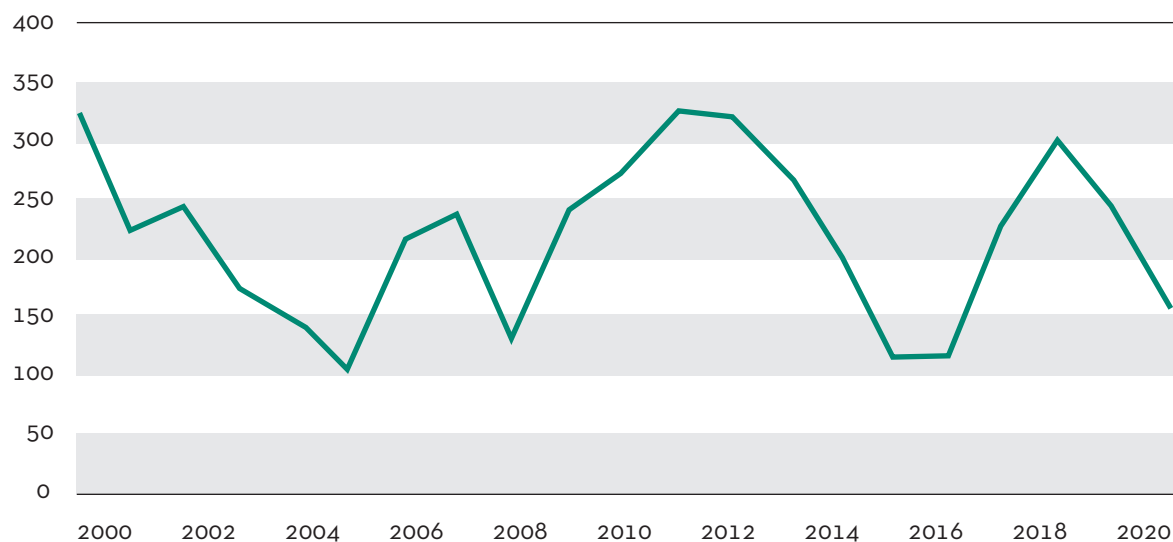
De todos estos ciclos de protesta en el siglo XXI, llama la atención el acontecido al calor de la Gran Recesión por lo que tiene de interrelación entre, por un lado, la crítica económica a las políticas de austeridad y las consecuencias que, en términos

de desigualdad y pobreza, estaban causando; y, de otra parte, la crítica política a un modelo de democracia representativa de «baja intensidad» («no nos representan»), y en defensa de una «democracia real, ya», más participativa, como solución a un agudo descontento con el papel desempeñado por las autoridades políticas en la crisis y la creciente corrupción. Su ejemplo más claro fue, como hemos mencionado, la aparición del movimiento 15M en mayo de 2011, como contestación a todo este proceso, lo que se plasmó en una repercusión internacional y un apoyo social muy relevantes.

En términos de la dinámica de los movimientos sociales involucrados, esto supuso una reorganización interna entre nuevos actores y la consolidación de algunos ya existentes, así como el énfasis en reivindicaciones que ponían los derechos sociales básicos (vivienda, empleo, sanidad, educación, participación política, etc.) como elementos clave que atender frente a los intereses de los agentes económicos con más poder que habían determinado las políticas para salir de la crisis hasta ese momento. También supusieron una cierta innovación en las formas de acción, no solo dando una nueva dimensión a viejas estrategias como las acampadas y asambleas, que ahora se situaban en el centro de las ciudades y tenían un carácter abierto y masivo, sino también por la organización de manifestaciones en las que las banderas y símbolos de partidos y otras organizaciones brillaban por su ausencia.

Es importante subrayar que tanto estas acciones como que tenían un mayor carácter de confrontación, como sentadas en bancos y oficinas gubernamentales, o actuaciones teatralizadas en sucursales bancarias donde el humor desempeñaba un papel relevante, se apoyaban en prácticas de no violencia heredadas del movimiento antiglobalización y del movimiento pacifista, lo que pone de manifiesto una continuidad en la tradición de la protesta social. Todo ello reforzó además la incorporación de muchas personas a las actividades y estructuras de movimientos sociales que ya estaban en marcha,

⁽²³⁷⁾ *Ibid.*

GRÁFICO 1.37. Cantidad anual de eventos de protesta en España (2000-2020)

Fuente: Romanos, 2025.

como la Plataforma de Afectados por las Hipotecas (PAH), lo que llevó a que el 15M adoptara el problema de la vivienda y las acciones encaminadas a la paralización de los desahucios como un elemento central de las movilizaciones.

1.10.3. La era posindignados: institucionalización, latencia y el resurgir del feminismo y la ultraderecha

Los efectos del 15M sobre la sociedad española han sido varios. La modificación coyuntural del tablero político con la emergencia de nuevos actores herederos del movimiento y que han tenido un papel oscilante, tanto a escala estatal como regional, o incluso municipal, asociado al movimiento de las «ciudades por el cambio»

que recorrió numerosos municipios desde 2015 hasta 2023. Todo ello ha provocado un cambio en las actitudes políticas de una parte de la población española, una mayor apertura a los procesos democrático más participativos y deliberativos, poniendo de manifiesto la doble naturaleza económico-política de muchos de los problemas de la organización social. Como sugiere Eduardo Romanos (2025): «Esta repolitización de la economía política ha revitalizado el debate público en torno a las causas y soluciones de problemas como la vivienda, la desigualdad o la deuda, presentándolos como lo que efectivamente son: conflictos distributivos. A nivel nacional y regional, los resultados más relevantes pueden ser la incorporación de la desigualdad social y la pobreza a la agenda pública, lo que quizá sea un modesto efecto indirecto de la movilización. Los activistas que se convirtieron en candidatos y pudieron acceder a puestos de poder político tras las elecciones hicieron un importante esfuerzo por volver a municipalizar servicios privatizados (agua,

recogida de basura, funerarias, entre otros); esfuerzo combatido ferozmente por parte de las empresas afectadas y los partidos de derechas»⁽²³⁸⁾.

Parece claro, en todo caso, que el periodo de institucionalización que ha sufrido el movimiento 15M con una parte de sus miembros participando en las instituciones y gobiernos, estatales, regionales y locales, ha dado lugar también a un «periodo de latencia» en

las protestas y reivindicaciones cuyas consecuencias será preciso estudiar con detalle. Sobre todo, porque también han coincidido con una renovación y resurgimiento fuerte del movimiento feminista, y de las reivindicaciones ecologistas y del movimiento LGTBI que, junto con el auge del nacionalismo catalán, han contrastado, también, con la presencia de las movilizaciones de extrema derecha, impulsadas de manera notable con la pandemia de la COVID-19.

1.11. Conclusiones

Las páginas previas han intentado realizar un repaso a las transformaciones sociales —en sentido amplio— experimentadas durante las últimas tres décadas por la sociedad española. A hilo de los sucesivos Informes FOESSA publicados hasta la fecha, el recorrido ha servido para subrayar los grandes cambios y las consecuencias sociales de la transformación de un modelo socioeconómico que ha conllevado modificaciones tecnológicas importantes, un desgarramiento hacia abajo de la estructura de clases que se ha saldado con un aumento de la precariedad laboral, una mayor segmentación social, tasas de pobreza inaceptables, preocupante deterioro ecológico, y la gestión, siempre complicada, derivada del incremento en el número y la diversidad de la población inmigrante. En efecto, en esta enumeración, y a modo de resumen, ya aparecen lo que podrían ser algunos de los elementos críticos que han estado presentes de manera novedosa durante estas tres últimas décadas, y que han adquirido un protagonismo fundamental desde una perspectiva de largo plazo, a saber: la dimensión del proceso migratorio, lo que hemos denominado la revolución de género, y el deterioro ecológico galopante. Todos estos procesos, junto con los cambios demográficos, han modificado las formas fami-

liares y su organización interna. Las parejas de hecho están reemplazando al matrimonio para el inicio de la vida conyugal, la maternidad ya no se rige por las normas sociales del casamiento previo al nacimiento del primer hijo y la imagen tradicional de la familia como una institución indisoluble y permanente se ha erosionado. Nuevas dinámicas familiares más igualitarias y negociadoras surgen de estas tendencias, aunque, como se ha señalado, la corresponsabilidad continúa siendo un cambio pendiente para las próximas décadas.

Aparte de su relevancia individual, lo que llama la atención también de todos estos asuntos es su entrelazamiento en su dimensión ecosocial⁽²³⁹⁾. Un entrelazamiento que se ha desarrollado en varios escenarios. Por un lado, en un mercado de trabajo donde la temporalidad, la parcialidad, los bajos salarios, el incremento del pluriempleo, el retroceso de los derechos y de la protección social como consecuencia de la impronta regresiva de las políticas laborales desarrolladas (solo revertidas parcialmente de manera reciente) han mostrado su cara más amarga. Circunstancias estas que han dado lugar a prácticas discriminatorias por razón de edad,

⁽²³⁸⁾ ROMANOS, E. (2025), *op. cit.*

⁽²³⁹⁾ Como puede verse en el excelente *Informe Ecosocial sobre Calidad de Vida en España*, elaborado por FUEHEM en 2022.

sexo y etnia, lo que ha hecho que la precariedad laboral haya penalizado desproporcionadamente a inmigrantes, jóvenes y mujeres, agravada también por el desigual reparto de las tareas de cuidados y domésticas, donde las mujeres se convierten en los pilares de la reproducción social. Y esto es así, tanto en la esfera no remunerada dentro de las familias como en el ámbito asalariado del mercado privado, donde las mujeres migrantes se han convertido en el recurso esencial de mano de obra relacionada con las ocupaciones de cuidados, especialmente de larga duración.

Por otro lado, todo lo anterior está estrechamente ligado con el agravamiento e intensificación del problema de acceso a una vivienda digna por una parte creciente de esa misma población precarizada laboralmente. Resulta llamativo y lamentable cómo las políticas públicas han alimentado un modelo inmobiliario que, en vez de centrarse en satisfacer el uso ordinario de la vivienda como hogar (a través, por ejemplo, de la formación de un potente parque público de vivienda en alquiler con control de precios), ha puesto todos sus esfuerzos en facilitar el afán de lucro de los promotores privados y fomentar desproporcionadamente el uso no ordinario de la vivienda en propiedad (como inversión especulativa, segunda residencia o uso turístico). Esta estrategia ha estado en el origen de los sucesivos *booms* inmobiliarios vividos en las últimas décadas, lo que ha conllevado no solo perjudiciales efectos financieros y de endeudamiento, sino, como se ha visto, también graves consecuencias sociales y ambientales. A pesar del número de viviendas construidas en las últimas tres décadas, seguimos teniendo un parque inmobiliario infrautilizado para el uso ordinario —a la cabeza en viviendas vacías y secundarias, pero a la cola en viviendas principales destinadas a hogar—, con unos precios de venta y alquiler que crecen por encima del aumento de los salarios y que entorpecen a las personas (sobre todo las más empobrecidas) la posibilidad

de acceder a unas condiciones de habitabilidad dignas.

Y si esta estrategia no resuelve las carencias sociales, provoca, sin embargo, un deterioro ecológico muy importante, pues la pavimentación del territorio por la extensión de este modelo urbanístico está provocando la artificialización y degradación de una parte importante del litoral, y la pérdida de suelo ecológicamente productivo. También está en el origen del grueso de los recursos naturales (energía y materiales) utilizados por la economía española, de las emisiones contaminantes y de la huella y el déficit ecológico asociados a nuestro insostenible modelo de desarrollo. Un deterioro ecológico que también va parejo con el deterioro social y se ve espoleado por la propia desigualdad de renta y riqueza, como así lo muestran las diferencias en términos de consumo de energía y generación de emisiones de los hogares (en transporte privado y usos residenciales) según nivel de renta/gasto y donde conviven los consumos e impactos ambientales desproporcionados del 10% de mayor renta con situaciones de grave pobreza energética en los deciles inferiores.

Deterioro ecológico y desigualdad social, también aquí, por tanto, se dan la mano. La crisis ecológica pone de relieve que nuestro modelo económico está chocando contra sus límites —tanto por el lado de los recursos como por el lado de los residuos (cambio climático)—, y como no es posible resolver los problemas sociales y ambientales espoleando la causa que los genera (el objetivo del crecimiento del PIB), entonces no queda más remedio que reorientar la estrategia. Y esa reorientación debe poner el acento en rebajar sustancialmente los objetivos (expansión de la producción de bienes y servicios) para hacerlos coincidir con los medios disponibles (recursos y capacidad de absorber los residuos). Lo que obligará a poner en marcha escenarios con el doble objetivo de lograr una contracción de urgencia de la actividad econó-

mica tradicional que reduzca el uso de energía y materiales y contaminación y hacer frente, a la vez, a la desigualdad social. Si renunciamos, por motivos ecológicos y sociales, a aumentar el tamaño de la tarta (el PIB), y si queremos satisfacer las necesidades de la población de manera justa, entonces solo podremos superar ese dilema poniendo todo el esfuerzo en políticas que redistribuyan de manera justa esa tarta en términos de renta, riqueza y tiempos de vida, es decir, poniendo el énfasis en la igualdad. Unas políticas que reduzcan la desigualdad social en el acceso al empleo, los servicios básicos y la protección social, que permitan distribuir equilibradamente el trabajo mercantil y de cuidados entre hombres y mujeres, y que reduzcan el impacto ecológico de un modelo de producción y

consumo patológico y profundamente desigual. La potencia de la igualdad es que puede abarcar muchos frentes a la vez.

La movilización social de las tres últimas décadas, con sus altos y bajos, y con el protagonismo y las reivindicaciones del movimiento feminista y el movimiento ecologista, han ayudado a avanzar políticamente en esta senda. Incluso lo han hecho mostrando las dificultades y contradicciones que pueden surgir cuando se trata de diseñar la transición hacia un nuevo modelo en términos energéticos y ecológicos, en un contexto que no quiere renunciar a la vieja lógica del crecimiento y el mantenimiento del *statu quo*. El desafío, en fin, es largo, pero el tiempo, por desgracia, se acorta.

2

Desigualdad y estructura social

COORDINADORES

Luis Ayala Cañón
María Ángeles Davia Rodríguez

AUTORES Y COLABORADORES

José María Arranz Muñoz
Luis Ayala Cañón
Elena Bárcena Martín
Olga Cantó Sánchez
María Begoña Cueto Iglesias
María Ángeles Davia Rodríguez
Miriam Feu Puig
Raúl Flores Martos
Carlos García Serrano
Marta González Escalonilla
Rafael Grande Martín
Antonio Jurado Málaga
Nuria Legazpe Moraleja
Rosa Martínez López
Maximiliano Moreno López
Fernando Morilla García
Rafael Muñoz de Bustillo Llorente
Carolina Navarro Ruiz
Jesús Pérez Mayo
Salvador Pérez Moreno
Dmitry Petrov Dóbrikov
Marina Romaguera de la Cruz
Raquel Sebastián Lago
Marta Suarez-Varela Maciá

Contenido

2.1. Introducción	163
2.2. Emergen nuevas desigualdades en el empleo	166
2.3. Se intensifican los cambios en la estructura ocupacional	178
2.4. La desigualdad salarial es más sensible al ciclo económico	185
2.5. Se quiebra el patrón de mejores salarios en las nuevas generaciones	194
2.6. Un país desigual a pesar de un crecimiento más inclusivo	201
2.7. La pobreza es más consistente y crónica	212
2.8. Aumenta la concentración de la riqueza	225
2.9. Los ingresos de los hogares vulnerables se han vuelto más inestables	233
2.10. La desigualdad de oportunidades en el origen determina la vulnerabilidad futura	239
2.11. Persisten los patrones territoriales de desigualdad y pobreza	248
2.12. La transición energética genera nuevas desigualdades	259
2.13. Conclusiones	268

Capítulo 2

Desigualdad y estructura social

2.1. Introducción

Uno de los objetivos característicos de los Informes FOESSA es revisar los cambios en la estratificación social en España a lo largo del tiempo y examinar sus implicaciones sobre el desarrollo social. Esa estratificación puede analizarse desde diferentes perspectivas, entre las que destaca la forma en la que el reparto de la renta determina la segmentación de la sociedad española. Las transformaciones económicas, demográficas e institucionales de las últimas décadas han afectado de distinta forma a cada estrato de ingresos, alterando la distribución de la población por grupos de renta a lo largo del tiempo. En este sentido, destaca el estrechamiento del segmento de rentas medias y el aumento del peso del grupo de rentas bajas, sensibles ambos a la sucesión de diferentes ciclos económicos, a diferencia de la frontera entre las llamadas rentas medias y las más altas.

Para conocer el alcance de estos cambios es necesario profundizar en cómo ha evolucionado la distribución de las rentas de los hogares y cómo responden esas tendencias a los procesos básicos de determinación de las rentas primarias en los mercados. Para ello hay que acudir en primer lugar al mercado de trabajo como principal fuente de renta de los

hogares españoles y también como uno de los principales canales para la inclusión social.

Las transformaciones institucionales de los mercados de trabajo, con un debilitamiento de los mecanismos que ofrecen mayor seguridad a los trabajadores, la agudización de los efectos del cambio tecnológico y la digitalización, y la creciente internacionalización de factores productivos, bienes y servicios, han dado forma a nuevas vías de acceso al empleo y de remuneración de los trabajadores. La generalización de formas atípicas de empleo y en ocupaciones con peor cobertura social y con menos horas trabajadas que las deseadas son algunos de los exponentes de la nueva realidad laboral. Otras formas de desigualdad emergentes en la ocupación son el empleo a tiempo parcial no elegido voluntariamente y la inseguridad laboral.

Una de las consecuencias de mayor calado de estas transformaciones y de la adopción de nuevas estrategias de producción es la recomposición de la estructura ocupacional. Las nuevas condiciones de trabajo, de remuneración y de seguridad/inseguridad en el empleo están modelando una nueva forma de estratificación laboral, limitando la capacidad

de las clasificaciones hasta ahora utilizadas para re-tratar la nueva realidad del empleo. Resulta necesario analizar el impacto de los procesos citados en la estructura ocupacional y tratar de ofrecer nuevas tipologías de la distribución de ocupaciones.

En la búsqueda de conexiones entre la estructura ocupacional y la de rentas es decisivo el comportamiento de la distribución de los salarios. La dispersión de las remuneraciones se manifiesta en la incidencia del empleo de bajos salarios, muy extendido en España desde antes de la gran crisis de 2008 y determinante fundamental de las desigualdades de renta, que influye significativamente en la incidencia de la pobreza, por lo que cualquier estudio general sobre la estratificación social requiere identificar su incidencia y características.

Otro elemento clave de las relaciones entre los cambios en la dinámica del mercado de trabajo y la estratificación social es la sustancial modificación de las trayectorias de la población trabajadora. Las crisis económicas recientes han impactado sobre las trayectorias salariales de las distintas generaciones en España y las más jóvenes se enfrentan a peores condiciones que sus predecesoras.

Dada la envergadura de los cambios descritos, es fácil anticipar su posible impacto sobre el reparto de la renta entre los hogares. Existen, sin embargo, factores intermediadores que determinan el paso desde la desigualdad en las rentas primarias a la desigualdad en la renta disponible. El más importante es el sistema de impuestos y prestaciones sociales, sometido a un estrés importante en las dos últimas décadas por factores de distinta naturaleza, como la globalización y el aumento de la competencia entre países, la severidad de las últimas crisis y el recorte en las prestaciones básicas como respuesta a alguno de los cambios de ciclo económico.

Siendo abundantes los estudios sobre el efecto en la desigualdad de las prestaciones monetarias y los impuestos, es mucho más limitada la evidencia

sobre su impacto en la estratificación de la población española por niveles de renta. El conocimiento de las razones y las tendencias de esa segmentación exige, al menos, dos tipos de análisis: por un lado, el estudio de la estructura de las rentas de las familias, su composición y extremos y su relación con las fuentes de ingresos; y por otro lado, el análisis de la incidencia redistributiva de las políticas públicas y su influencia en la posición en la estructura social de los hogares y en la desigualdad.

Tener un cuadro completo de las transformaciones del proceso distributivo y de sus efectos sobre la estratificación social exige contemplar, además, otros tres ámbitos de análisis: la incidencia y dinámica de la pobreza monetaria y la privación material, la movilidad tanto de ingresos como intergeneracional y los cambios en la concentración y composición de la riqueza. Es importante conocer si ha habido continuidad a largo plazo en el perfil de los grupos de riesgo y, sobre todo, si se han ampliado las dificultades estructurales que impiden a muchos hogares salir de las situaciones de vulnerabilidad de ingresos, consolidándose las situaciones de pobreza de larga duración.

En el otro extremo, varios de los expertos en el análisis de la desigualdad económica anticipan que en las próximas décadas la desigualdad de la riqueza será más relevante, a efectos de explicar la estructura social, que la de ingresos. La estratificación de la población por niveles de renta se corresponde con la concentración de activos y deudas. En la concentración de la riqueza es esencial el papel de la vivienda, con crecientes dificultades de los hogares más pobres para acceder a este activo clave, mientras que los más ricos han incrementado su patrimonio diversificando sus inversiones en activos inmobiliarios.

La intensidad y velocidad de los cambios en el proceso distributivo impide comprender la desigualdad a través de fotos fijas en el tiempo. El seguimiento individual de los ingresos de los

hogares es crucial para obtener una imagen más completa de la distribución de la renta. Especialmente importante es examinar la movilidad por clases de renta, diferenciando entre los distintos estratos las experiencias de tendencia ascendente o descendente en su nivel de ingresos.

Otra forma de analizar la desigualdad y la pobreza desde una perspectiva dinámica es identificar cómo las situaciones de desventaja se transmiten entre generaciones. La transmisión intergeneracional de la pobreza no es un fenómeno homogéneo entre los países europeos, al presentar importantes diferencias determinadas por el diseño de los sistemas de protección social, las características del mercado de trabajo o las desigualdades educativas. Las transformaciones económicas y sociales de las últimas décadas en España han supuesto cambios en los factores habitualmente señalados como determinantes de la transmisión intergeneracional de la pobreza, que requieren ser analizados con suficiente profundidad.

Los elementos citados adquieren una modulación especial en cada territorio. El contexto de creciente responsabilidad de las comunidades autónomas en la producción de servicios de bienestar social, junto con la diversidad en las pautas de especialización productiva regionales, en la demografía o incluso en las políticas sociales, introduce singularidades importantes en los modelos territoriales de bienestar. Esta dimensión constituye otro elemento central en el análisis de las nuevas formas de estratificación social.

Por último, un posible nuevo factor de estratificación es la transición energética, impulsada por la necesidad urgente de mitigar el cambio climático y reducir la dependencia de los combustibles fósiles, que está transformando profundamente nuestras economías y sociedades. Los efectos más negativos de este proceso se concentrarán en determinados sectores, territorios y grupos demográficos, creando nuevas formas de frag-

mentación social. Las nuevas desigualdades generadas por esta transición requieren una atención específica y una respuesta adecuada desde las políticas públicas.

Sobre todos estos procesos gravitan elementos transversales, ligados a la edad y el género. En todos los análisis de la desigualdad y la pobreza emergen la juventud y los hogares con menores de edad como los peor parados en los nuevos procesos de crecimiento y distribución de la renta y la riqueza, lo cual no solo es un riesgo social en el presente, sino que está comprometiendo el futuro a través de la transmisión intergeneracional de la pobreza, de la que este capítulo también da cuenta. Las desigualdades de género se han reducido, pero persisten brechas importantes en aspectos fundamentales del bienestar que requieren ser identificadas correctamente como elemento determinante de los cambios en la estratificación social.

Este segundo capítulo del informe aborda todas estas cuestiones bajo el doble objetivo de observar la estratificación social y sus factores estructurantes como elementos determinantes de la desigualdad y de analizar cómo los diferentes tipos de desigualdad económica están determinando un nuevo tipo de estratificación de la sociedad española. Se examinan primero los principales aspectos de desigualdad relacionados con el mercado de trabajo, como las nuevas desigualdades en el empleo, los cambios en la estructura ocupacional y las tendencias de la desigualdad salarial, incluyendo las de carácter intergeneracional, para pasar después al análisis de los cambios en la distribución de la renta, la pobreza y la privación material y la desigualdad de la riqueza. El siguiente bloque de cuestiones ofrece una mirada dinámica a estos procesos, con el estudio de la movilidad de ingresos y de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Los últimos apartados se dedican a los aspectos territoriales y a las nuevas formas de desigualdad relacionadas con la transición energética. El capítulo se cierra con una relación de conclusiones.

2.2. Emergen nuevas desigualdades en el empleo

La desigualdad social está estrechamente vinculada al mercado de trabajo. En primer lugar, porque sus remuneraciones son el principal componente de las rentas de las familias, tanto a corto como a largo plazo. En segundo lugar, porque el empleo, aunque no reduce por completo el riesgo de pobreza monetaria, sí lo rebaja significativamente. En tercer lugar, por la existencia de diferencias importantes en las remuneraciones que recibe la población empleada.

Además del salario, hay diversos atributos del trabajo que afectan a la desigualdad, como el tiempo de trabajo, las tareas desarrolladas, la capacidad de control de los ritmos y formas de desarrollarlas, las perspectivas profesionales o los riesgos laborales. Examinar las desigualdades en dimensiones del empleo distintas de los salarios, aunque hayan sido relegadas a un lugar secundario por las insuficiencias de las estadísticas disponibles y el escaso desarrollo de los indicadores de calidad de empleo, es importante dada la relevancia que les conceden las personas trabajadoras.

2.2.1. Se amplían las desigualdades en otras dimensiones del empleo

Aparte de los salarios, la estabilidad y la jornada laboral, hay otras dimensiones del empleo que también se distribuyen de forma desigual entre los ocupados. Aunque no es fácil definir cuáles son esas otras características relevantes, se puede medir la calidad del empleo desde una aproximación multidimensional⁽¹⁾. Una de las métricas más utilizadas es el Índice de Calidad de

Empleo (JQI en su acrónimo en inglés), que consta de seis dimensiones, cada una de las cuales toma valores potenciales de 0 a 100, siendo 0 el valor hipotético asociado a un país en el que ningún trabajador disfruta de ninguno de los indicios de calidad en el empleo y 100 el de un país en el que todos los trabajadores los disfrutan: ingresos⁽²⁾, estabilidad y perspectivas de empleo⁽³⁾, tiempo de trabajo y conciliación⁽⁴⁾, condiciones de trabajo⁽⁵⁾, formación⁽⁶⁾ y participación (representación de los intereses colectivos⁽⁷⁾). La

-
- (2) Se obtiene a partir del porcentaje de personas que pueden prever sus ingresos de los próximos 3 meses y el porcentaje de personas que viven en hogares que llegan a fin de mes.
 - (3) Se calcula a partir del porcentaje de personas que trabajan temporalmente de forma voluntaria, quienes trabajan a tiempo parcial voluntariamente y quienes no esperan perder su empleo en los próximos 6 meses.
 - (4) Se obtiene a partir del porcentaje de trabajadores que trabajan menos de 48 horas a la semana, el porcentaje de trabajadores que no trabaja en horarios no sociales (por turnos, sábados, domingos, noches y horarios vespertinos) y el porcentaje de trabajadores cuyo horario de trabajo se puede adaptar a sus compromisos familiares/sociales.
 - (5) Se obtiene a partir del porcentaje de personas que no experimentan problemas de intensidad del trabajo (trabajar a gran velocidad, con plazos muy ajustados o en el tiempo libre para satisfacer las exigencias del trabajo), el porcentaje de personas que disfrutan de autonomía laboral (capacidad de elegir/cambiar el orden de las tareas, los métodos de trabajo y la velocidad de trabajo y poder tomarse 1 o 2 horas libres por motivos personales) y el porcentaje de personas que no están sujetos a factores de riesgo físico en el trabajo.
 - (6) Porcentaje de la población de 25 a 64 años que en la Encuesta de Población Activa declaró haber participado en actividades de educación o formación en las 4 semanas anteriores a la entrevista y porcentaje de personas que consideran que su empleo ofrece buenas perspectivas de carrera laboral.
 - (7) Porcentaje de asalariados cubiertos por convenios colectivos, porcentaje de asalariados afiliados a sindicatos y porcentaje de personas que trabajan en empresas u organizaciones donde hay mecanismos de representación de los empleados.

(1) MUÑOZ DE BUSTILLO, R., FERNÁNDEZ-MACÍAS, E., ANTÓN, J. I. y ESTEVE, F. (2011). «E Pluribus Unum? A Critical Survey of Job Quality Indicators». *Socio-Economic Review*, 9, 447-475.

tabla 2.1 reproduce el JQI de España y la Unión Europea (UE), junto con el valor máximo y mínimo que adopta este indicador en cada una de las dimensiones. Para calcular el valor medio de todas ellas, se normalizan previamente los valores de los seis componentes⁽⁸⁾.

Como puede apreciarse en la tabla 2.1, España tiene una posición próxima a la media en todas las dimensiones excepto ingresos y, sobre todo, estabilidad, donde presenta el valor mínimo de la UE-27. No obstante, cabe esperar que cuando se recojan los resultados de la reforma laboral de 2022, que rebajó la temporalidad, los valores para esta última dimensión sean sensiblemente mejores. En conjunto, el JQI agregado (37,7) arroja un valor un 26% inferior a la media de la UE-27 (51,6) y representa algo más del 40% del valor del país con mayor JQI, que es Dinamarca (87,6).

El gráfico 2.1 muestra la evolución entre 2005 y 2021 de los valores medios en los países analizados en seis dimensiones de calidad del empleo, que sin ser del todo coincidentes con las del cuadro anterior tienen bastantes similitudes. Salvo en la dimensión de formación, discreción y autonomía, desde 2010 se ha producido un aumento de la desigualdad (recogida en la desviación típica de la distribución de los valores nacionales en cada año). Además, se produce un deterioro especialmente marcado en la dimensión que recoge la intensidad del trabajo⁽⁹⁾ y la de entorno físico (entendido como ausencia de factores de riesgo físico⁽¹⁰⁾). Por el contrario, tanto las dimensiones

relacionadas con las perspectivas como con la formación mejoran a lo largo del siglo, mientras que el resto (calidad del tiempo de trabajo y medio social) permanecen estables. Uno de los ejes claros de desigualdad es el conformado por el género⁽¹¹⁾. Las trabajadoras se enfrentan a peores condiciones de trabajo en las dimensiones de formación, discreción/autonomía y perspectivas de carrera profesional, pues incluso a igualdad de características demográficas e igual ocupación, tienen indicadores de calidad casi 10 puntos porcentuales por debajo de los hombres⁽¹²⁾. Sin embargo, en las dimensiones de calidad del tiempo de trabajo registran en media mejores valores.

Es importante, por ello, analizar cómo los logros en esas dimensiones se reparten de manera desigual entre las personas trabajadoras y dan forma a procesos de estratificación de la población distintos de los tradicionalmente considerados. Aquí se sigue la evolución de las desigualdades en términos de estabilidad en el empleo, jornada laboral (y su flexibilidad) y, sobre todo, por su carácter más reciente, las relacionadas con las nuevas formas de trabajo que han ido de la mano de la revolución digital.

2.2.2. Persiste un nivel alto de inestabilidad laboral

Según la encuesta sobre Orientaciones del Trabajo IV de la Encuesta Europea sobre Condiciones

⁽⁸⁾ A partir de la siguiente expresión: $(x - \text{mín}) * 100 / (\text{máx} - \text{mín})$, siendo *máx* y *mín* los valores máximo y mínimo que adopta de forma efectiva cada indicador y *x* el valor adoptado en cada indicador por cada país.

⁽⁹⁾ La dimensión de intensidad del trabajo referida a su calidad recoge el porcentaje de personas que no se ven obligadas a trabajar a gran velocidad; con plazos muy ajustados o a trabajar en el tiempo libre para satisfacer las exigencias del trabajo.

⁽¹⁰⁾ No verse expuestos en el trabajo al ruido, a la manipulación de sustancias químicas o materiales infecciosos, a

posiciones dolorosas, a levantar o desplazar a personas o mover cargas pesadas o a movimientos repetitivos de la mano o el brazo es algo que en 2021 disfrutaba el 75% de los trabajadores.

⁽¹¹⁾ ANTÓN, J.I., GRANDE, R., MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y PINTO, F. (2023). «Gender Gaps in Working Conditions». *Social Indicators Research*, 166, 53-83.

⁽¹²⁾ MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y GRANDE, R. (2025). *Nuevas y viejas formas de desigualdad en el empleo*. Documento de trabajo n.º 2.2. www.foessa.es/ix-informe/capitulo2

TABLA 2.1. Índice de Calidad del Empleo de la Unión Europea (2021)

	Ingresos	Estabilidad del empleo	Tiempo de trabajo	Condiciones de trabajo	Formación y carrera	Participación	JQI (normalizado)
Máximo	81,1	93,1	91,8	67,8	41,1	78,2	87,6
	Alemania	Dinamarca	Suecia	Países Bajos	Suecia	Suecia	Dinamarca
UE-27	69,2	88,0	76,9	62,3	28,8	48,8	51,6
España	65,5	80,0	77,7	60,3	29,1	51,8	37,7
Mínimo	49,3	80,0	64,9	58,9	23,1	22,9	13,4
	Bulgaria	España	Grecia	Chipre	Eslovaquia	Lituania	Grecia
Coef. de variación	0,122	0,034	0,044	0,035	0,173	0,356	0,339

Fuente: Elaboración propia a partir de Piasna (2023), p. 4(*).
(*) PIASNA, A. (2023). *Job quality in turbulent times*. Brussels: The European Trade Union Institute.

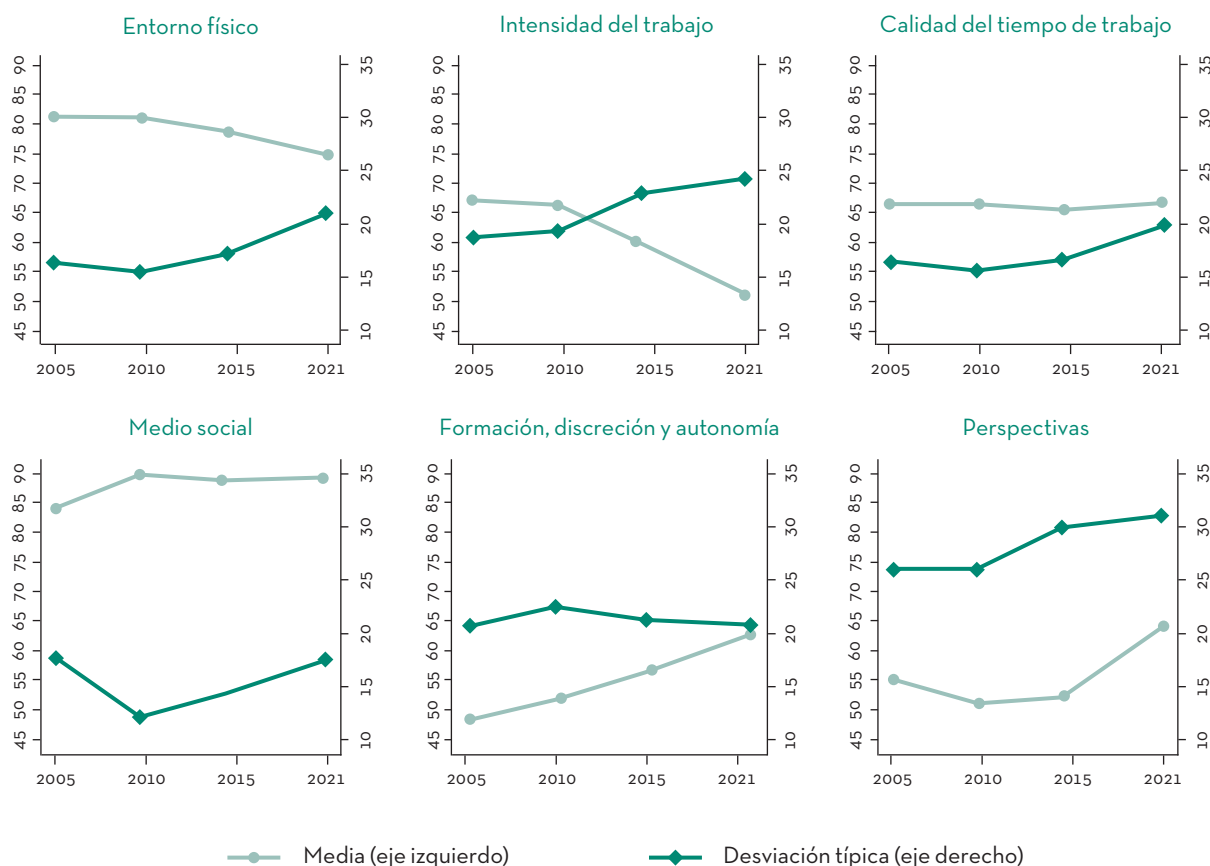
de Trabajo (ISSP, por las siglas de la expresión en inglés, *International Social Survey Programme*) (2017), la seguridad/estabilidad en el empleo, la utilidad social del trabajo o las oportunidades de futuro son más valoradas que los ingresos. Por ello, la temporalidad o inestabilidad en el empleo afecta significativa y negativamente al bienestar. Al dificultar la acumulación de antigüedad en la empresa, influye en los componentes salariales relacionados con ella y con la propia carrera laboral y reduce la capacidad de negociación de los trabajadores(13). Esto hace que los salarios asociados a los contratos temporales se distancien de los salarios de los indefinidos más allá de lo que correspondería a la mera acumulación de antigüedad en el puesto. La temporalidad condiciona los proyectos de vida, limitando tanto las decisiones de fecundidad(14) como la formación en el trabajo(15). El tránsito a situaciones de

estabilidad, además de aumentar la seguridad subjetiva en el empleo, produce también un incremento de las posibilidades de consumo de los hogares(16).

Desde la reforma laboral de 1984, que en la práctica liberalizó el uso de la contratación temporal, hasta la de 2022, España se ha caracterizado por hacer un uso anómalo de la contratación temporal en comparación con los países del entorno, convirtiéndose en uno de los principales problemas del mercado laboral español. El gráfico 2.2 reproduce la evolución del empleo temporal en la UE. Hasta el comienzo de la Gran Recesión, España ocupaba el primer lugar en términos de empleo temporal, con tasas superiores al doble de la media europea. Durante la crisis cayó la temporalidad debido a la enorme destrucción de empleo en el contexto de la política de austeridad iniciada en 2010, que se cebó

(13) GARCÍA-PÉREZ, J.I., MARINESCU, I. y VALL CASTELLO, J. (2024). «Can Fixed-term Contracts Put Low Skilled Youth on a Better Career Path? Evidence from Spain». *Economic Journal*, 129, 1693-1730.
(14) SÁNCHEZ MARCOS, N. (2023). «Natalidad e Instituciones». *Papeles de Economía Española*, 176, 14-32.
(15) ADOLFSSON, M., BARANOWSKA-RATAJ, A. y LUNDMARK, A. (2022). «Temporary Employment, Employee Representation, and Employer-Paid Training: A Comparative

Analysis». *European Sociological Review*, 38, 785-798.
ALBERT, C., GARCÍA SERRANO, C. y HERNANZ, V. (2005). «Firm-provided training and temporary contracts», *Spanish Economic Review*, 7, 67-88.
(16) ANGHEL, B., BARCELÓ, C. y VILLANUEVA, E. (2023). «El aumento de los contratos indefinidos y su posible impacto en el gasto». *Boletín Económico del Banco de España*, 2023/T1, artículo 19, 13/03/23.

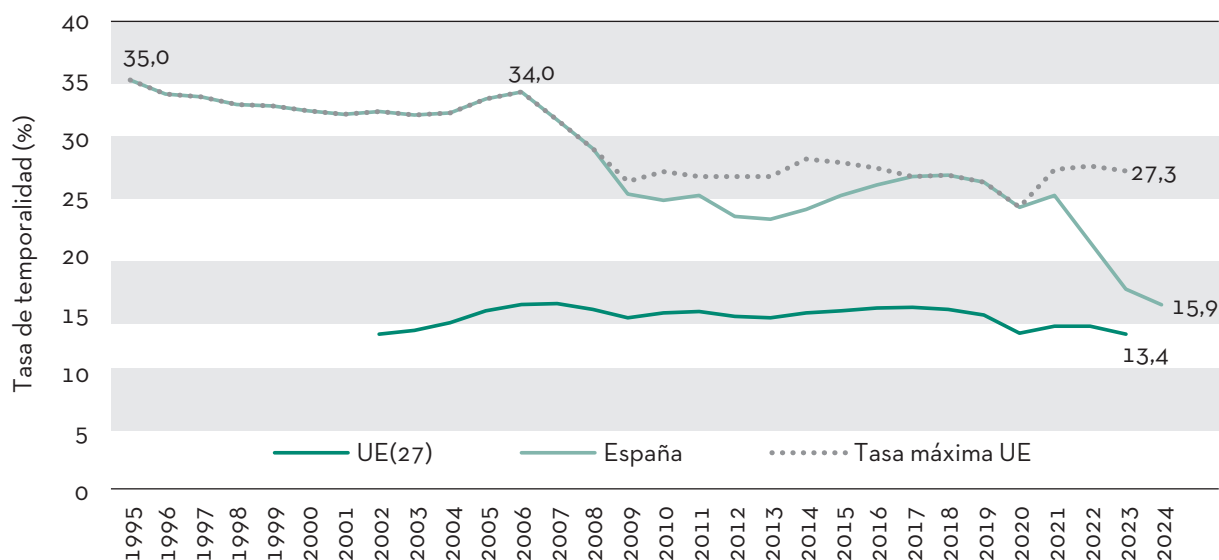
GRÁFICO 2.1. Evolución de la media y desviación típica de las seis dimensiones de calidad del trabajo en España (2005-2021)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Europea sobre Condiciones de Trabajo (conocida por sus siglas en inglés, EWCS).

mayoritariamente en el empleo temporal. Este llegó a absorber el 70% del empleo asalariado destruido entre el pico de empleo máximo alcanzado (tercer trimestre de 2007) y el mínimo (primer trimestre de 2014). Con la recuperación del empleo tras la crisis, la tasa de temporalidad volvió a aumentar, por ser temporal la mayor parte del empleo asalariado que se crea. La ligera reducción coincidente con la pandemia responde, de nuevo, a la destrucción de empleo temporal que no podía acogerse a los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE). La aprobación de la reforma de 2022 marca un cambio de tendencia al conseguir reducir sustancialmente

la tasa, facilitando la convergencia con la media de la UE.

Esta elevada tasa de temporalidad esconde importantes diferencias en términos de su incidencia, con tres ejes claros de desigualdad: las mujeres tienen tasas mayores que las de los hombres (19,6% frente al 15,1% en 2023), son más altas en los nacidos fuera de España, especialmente en el caso de países extracomunitarios (22,3%), y son sensiblemente superiores en los colectivos de menor edad, sobre todo en el caso de personas entre 25 y 29 años (27,6%). En esa misma línea, la caída en las tasas tras la última reforma fue mayor

GRÁFICO 2.2. Tasa de temporalidad en España, la UE y el país comunitario con mayor tasa (% de empleo asalariado)

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat e INE.

en los grupos etarios centrales, en los hombres y entre los trabajadores comunitarios. La reducción de la tasa de temporalidad se ha concentrado en el sector privado, mientras que el sector público mantiene tasas significativamente más elevadas y crecientes.

La reforma de 2022 ha supuesto también una menor rotación en términos de número de contratos firmados por trabajador. En 2019, para una población asalariada de poco más de 16,5 millones se firmaron 22,5 millones de contratos, lo que equivale a que cada asalariado hubiera firmado ese año 1,35 contratos. El 90% del total de contratos fueron temporales, lo que supuso una media de 4,6 contratos en los trabajadores temporales (que entonces ascendían a 4,38 millones de trabajadores), reflejando una enorme rotación de los asalariados con contrato temporal. Tras la reforma, el número total de contratos se redujo a 15,4 millones (0,84 contratos por asalariado), de los cuales 8,9 millones eran temporales, que significó una media de 3,05 contratos por trabajador, una cifra aún

elevada para los 2,9 millones de trabajadores temporales de 2024, pero mucho menor en términos de contratos por trabajador temporal.

Hay que señalar que, junto con los contratos indefinidos y los contratos por tiempo definido o temporales, hay otro tipo de contrato, ya existente con anterioridad a la reforma, pero con escasa incidencia, dirigido a aquellas actividades con una estacionalidad previsible, que es el denominado contrato fijo discontinuo, que tiene naturaleza indefinida. Este tipo de contrato ha cobrado cierto protagonismo tras la reforma, ya que, al limitarse de forma significativa la posibilidad de contratar temporalmente, parte de los empleos con contrato temporal se transformaron en contratos fijos discontinuos. A pesar de que su peso ha aumentado, al pasar del 2,2% de los empleos indefinidos en 2019 al 3,7% en 2024, el porcentaje es todavía relativamente pequeño.

La reforma permitió, por tanto, reducir una de las principales desigualdades en el empleo, la

referida a la distinta estabilidad *de forma* en el empleo de los asalariados en función del tipo de contrato. Este logro no debe interpretarse, sin embargo, sin más como un aumento de la estabilidad *de facto*. Esta se lograría si en los trabajadores que antes tenían contrato temporal y ahora contrato indefinido aumentara también la duración efectiva de sus trabajos. Tener un contrato indefinido no se puede confundir con tener un empleo permanente o fijo en el tiempo, ya que los trabajadores con contrato indefinido también se enfrentan al riesgo de terminación de contrato por despido. La pregunta relevante es si la conversión de contratos temporales en indefinidos se ha traducido en un aumento efectivo de la estabilidad en el empleo o si ha sido simplemente un cambio en su situación formal.

Aunque algunos trabajos no parecen encontrar diferencias significativas en la duración de los contratos antes y después de la reforma⁽¹⁷⁾, los flujos de duración del empleo parecen mostrar cierto aumento de la duración. Tras la reforma se sitúa por encima de los 200 días, mientras que en el periodo analizado anterior a la crisis de la COVID-19 se situaba por debajo de este valor. Sin embargo, mediante el estudio de la probabilidad de mantener los contratos al menos un año, los autores citados estiman que parte de la inestabilidad de los contratos temporales se habría trasladado a los contratos indefinidos. Otros trabajos también muestran una ligera disminución del porcentaje de relaciones laborales con contrato indefinido firmadas después de la reforma que permanecían vivas transcurrido un año⁽¹⁸⁾. Parece, por tanto, que, aunque se confirma la caída de la tasa de temporalidad, parte de la conversión formal de contratos

temporales en indefinidos no se ha traducido en una mayor estabilidad en el empleo. Difícilmente será de otra forma mientras no cambie la estructura sectorial del empleo y el peso de los sectores con alta estacionalidad de demanda y la propia cultura empresarial.

2.2.3. Aumenta la desigualdad en la jornada laboral

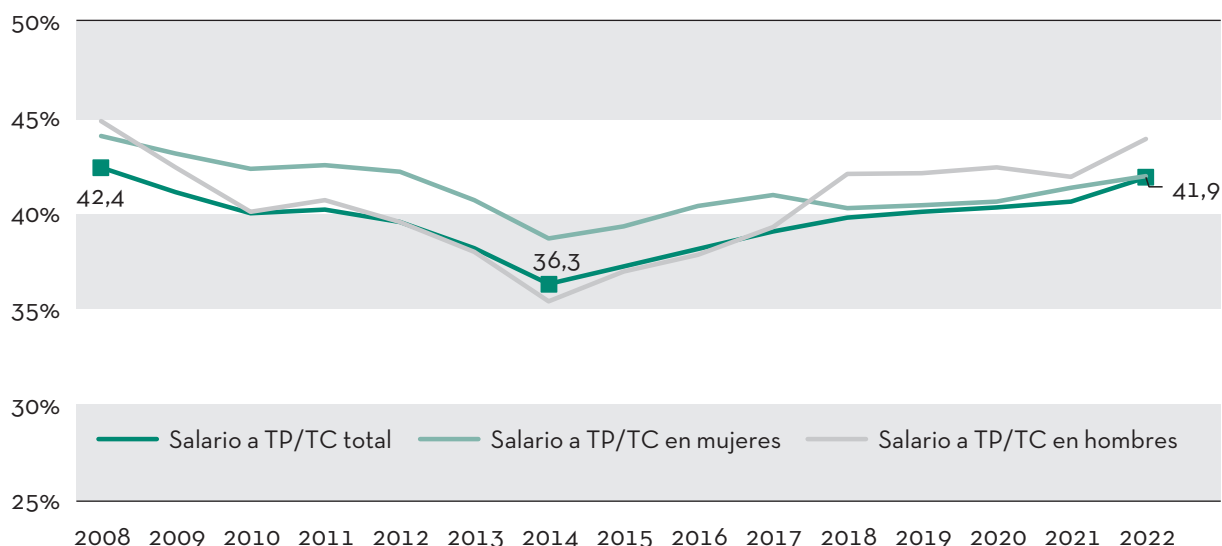
Una segunda fuente de desigualdad en el empleo procede de las diferencias en el tipo de jornada laboral. Las personas que trabajan a tiempo parcial (TP) reciben salarios por hora inferiores a las que trabajan a tiempo completo (TC). Cuando el trabajo a TP es involuntario se combina, además, con otros factores de generación de desigualdad, como el mayor riesgo de tener contratos temporales, con los efectos negativos ya reseñados.

El gráfico 2.3 recoge la evolución de la diferencia salarial existente en España entre la ganancia anual de ambos tipos de trabajadores, tomando como salario de referencia el correspondiente a las personas de su mismo sexo que trabajan a TC. Los trabajadores a TP tienen unos salarios medios anuales que en las últimas dos décadas han fluctuado entre el 35% y el 45% de los salarios anuales de trabajadores a TC. Esa menor ganancia es el resultado de jornadas de trabajo más cortas, que en 2022 representaban algo menos de la mitad de horas que las de los trabajadores a TC, pero también de un menor salario por hora, que ese mismo año fue un 29% inferior.

Esta brecha en el salario por hora, mayor en el colectivo de mujeres, se explica en gran parte por el distinto recurso al empleo temporal de los sectores de actividad y la concentración de este tipo de jornada en trabajadores de bajos salarios, así como por la existencia de diferencias en las

⁽¹⁷⁾ CONDE-RUIZ, J.I., GARCÍA, M., PUCH, L. y RUIZ, J. (2023). «Reforming dual labor markets: “empirical” or “contractual” temporary rates». *Estudios Economía Española*, 2023/36, Fedea: Fundación de Estudios de Economía Aplicada.

⁽¹⁸⁾ BANCO DE ESPAÑA (2024). *Informe Anual 2023*. Madrid: Banco de España.

GRÁFICO 2.3. Ganancia media anual de los trabajadores según el tipo de jornada laboral (2008-2022)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Anual de Estructura Salarial (EAES).

características sociolaborales de ambos colectivos, que inciden en los salarios. Cuando estas se tienen en cuenta, la brecha salarial se reduce de forma considerable⁽¹⁹⁾. Independientemente de las causas, el hecho real es que la existencia de esta brecha aumenta las desigualdades en el empleo.

La tendencia del trabajo a TP fue creciente desde el comienzo del siglo XXI hasta las postrimerías de la Gran Recesión (26% en las mujeres y 8% en los hombres en 2014). En poco más de tres décadas ha pasado de ser una figura marginal que empleaba a poco más del 4% de los ocupados, a tener más relevancia en el panorama laboral español actual (14%). Se caracteriza por una alta

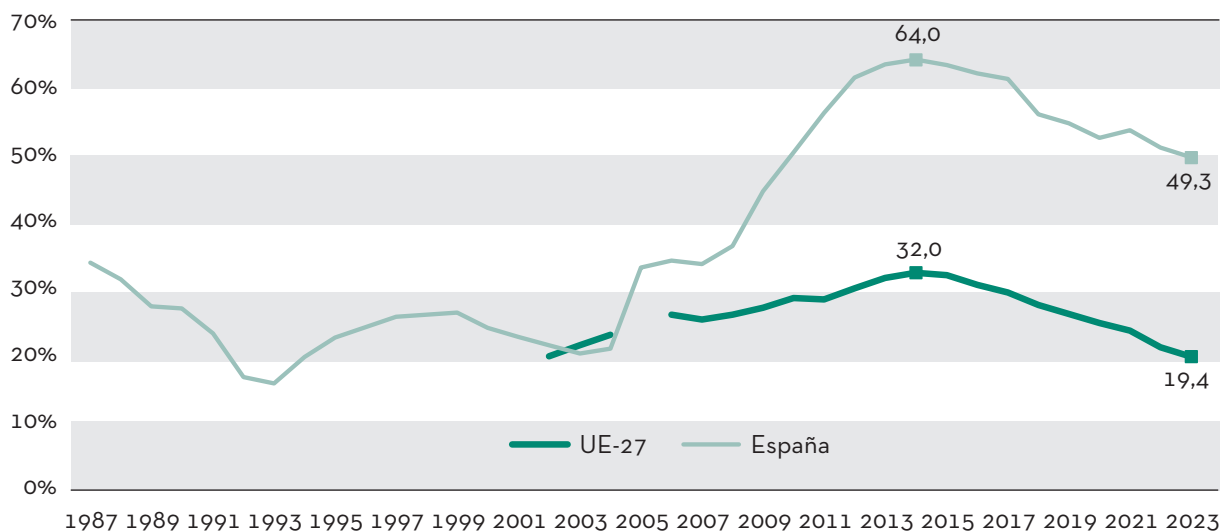
feminización y un alto grado de involuntariedad: la mitad de las personas trabajando a TP lo hacen por no haber logrado un empleo a TC. Al final de la Gran Recesión se llegó a alcanzar una tasa de involuntariedad del 64%, muy por encima de la media europea (gráfico 2.4).

La desigualdad ligada a la involuntariedad del TP se manifiesta en dos aspectos: jornadas más cortas de las personas que trabajan a TP de forma involuntaria que las de quienes lo hacen de forma voluntaria y, relacionado con ello, mayores tasas de riesgo de pobreza. A su vez, el riesgo de pobreza es sensiblemente mayor en el caso de las personas asalariadas con trabajo a TP en comparación con las asalariadas a TC.

⁽¹⁹⁾ O'DORCHAI, S., PLASMAN, R. y RYCX, F. (2007). «The part-time wage penalty in European countries: how large is it for men?». *International Journal of Manpower*, vol. 28 n.º 7, pp. 571-603.
SIMÓN, H., SANROMA, E. y RAMOS, R. (2017). «Full- and part-time wage differences in Spain: an analysis along the wage distribution». *International Journal of Manpower*, vol. 38, n.º 3, pp. 449-469.

Relacionado con la distribución de la jornada laboral, es importante destacar qué está pasando en el otro extremo de esa distribución de horas de trabajo semanales. En 2024, casi 1 de cada 10 trabajadores trabajaba más de 45 horas semanales, jornadas que socialmente se consideran largas. Se

GRÁFICO 2.4. Tasa de involuntariedad del trabajo a TP en España y la UE-27 en 1987-2023
(% del total de trabajo a TP)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

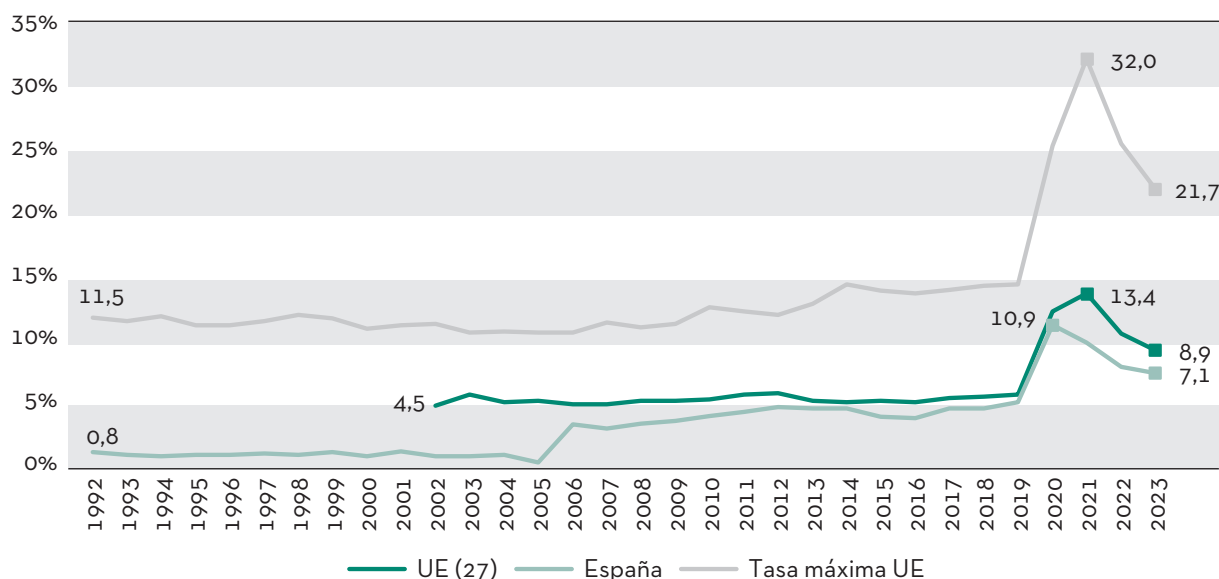
dan especialmente en el colectivo de hombres (el 11,2% de los cuales trabajaban más de 46 horas semanales, frente al 5,9% de las mujeres) y, específicamente, en el de mayores de 49 años, así como en las personas nacidas en el extranjero.

2.2.4. Aparecen nuevas desigualdades relacionadas con las tecnologías digitales

El desarrollo de las tecnologías digitales y de comunicaciones está teniendo implicaciones significativas en el mundo del trabajo, al extenderse los procesos de automatización, cambiar la combinación de las tareas que se desarrollan en los distintos empleos y la forma de desarrollarlas. Esta nueva realidad ofrece oportunidades a algunos segmentos de trabajadores, pero pueden suponer nuevas fuentes de desigualdad entre la población trabajadora.

El teletrabajo es una «nueva vieja» forma de organización del trabajo. Desde que hace más de dos décadas los agentes sociales europeos firmaran el primer Acuerdo Marco sobre Teletrabajo, se ha producido un aumento de esta modalidad de empleo, aunque a un ritmo lento hasta la pandemia de la COVID-19. El gráfico 2.5 muestra el lento despegue del teletrabajo⁽²⁰⁾ con el cambio de siglo —descontando el salto correspondiente a 2006 que obedece a una ruptura de la serie—, su enorme crecimiento durante la pandemia y la menor intensidad de este recurso en España.

(20) La fuente de información de este gráfico, la Encuesta Europea de Fuerza de Trabajo (en España, Encuesta de Población Activa) pregunta literalmente por el trabajo en el domicilio. Hasta la fecha, la literalidad de la pregunta no ha cambiado, de tal manera que sigue sin aludir al trabajo en remoto desde el domicilio, que sería una definición más precisa del teletrabajo. Por tanto, las realidades que integra van más allá del mero teletrabajo, si bien se ajustan cada vez más al teletrabajo, en especial desde 2020.

GRÁFICO 2.5. Porcentaje de personas que teletrabajan normalmente en España, la UE-27 y el país con mayor tasa de teletrabajo cada año (1992-2023)

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

El teletrabajo supone la aparición de una nueva dimensión de desigualdad en el empleo, en la medida en que ni todos los trabajos son susceptibles de realizarse a distancia, ni en todos en los que sí lo son se da esa fórmula. En España, el teletrabajo potencial estaría limitado a poco más de un tercio de los ocupados, aunque con una gran desigualdad según sectores de actividad —de menos del 5% en servicio doméstico a más del 90% en el sector financiero(21)— e ingresos salariales —con un índice de teletrabajo potencial del 74% en el 20% con salarios mayores y menos del 3% en los del 20% con remuneraciones más bajas.

El limitado desarrollo del teletrabajo contrasta con el alto grado de respaldo a este tipo de organización

laboral de las personas que teletrabajan(22) y con el ahorro que supone para la economía. La reducción del tiempo y el dinero dedicado al transporte, junto con otros efectos externos en términos de congestión de tráfico o emisión de gases contaminantes, así como el ahorro energético asociado al menor uso de medios de transporte privados, son ganancias vinculadas al teletrabajo. Desde la perspectiva contable-empresarial, este factor no se suele tener en cuenta, al recaer el coste sobre el trabajador y no sobre la empresa. De este modo, el teletrabajo puede suponer una carga financiera relevante para los trabajadores de salarios más bajos; ahora bien, al mismo tiempo también les ahorra desplazamientos, con el consiguiente ahorro económico, que podría llegar a compensarla, al menos parcialmente.

A estas ventajas potenciales se le suma que podría favorecer la conciliación, aunque también puede

(21) SOSTERO M., MILASI, S., HURLEY, J., FERNÁNDEZ-MACÍAS, E. y BISELLO, M. (2020). *Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?* JRC/Eurofound Working Papers on Labour, Education and Technology 2020/05, Joint Research Centre.

(22) AKSOY, C.G., BARRERO, J.M., BLOOM, N., DAVIS, S.J., DOLLS, M. y ZARATE, P. (2022). *Working from Home around the World*. NBER.

afectarla negativamente si está asociado con jornadas más largas y menor compartimentación de los espacios de trabajo y no trabajo, con el riesgo de que este desborde los tiempos anteriormente dedicados a este en un contexto presencial. De hecho, España es uno de los países con mayor porcentaje de teletrabajadores con jornadas más largas de las estipuladas (un 40% superior a la media). Este exceso de jornada se sumaría al riesgo de que el teletrabajo redunde en una mayor demanda de disponibilidad fuera de la jornada laboral estipulada, un problema que habría dado lugar a la generalización, a partir de la pionera experiencia francesa, de las denominadas «leyes de desconexión». Como en otros ámbitos laborales, en el teletrabajo las dificultades de conciliación también recaen con mayor intensidad en las mujeres. Por ejemplo, durante el confinamiento, según los resultados de la encuesta del CIS sobre efectos y consecuencias del coronavirus(23), para el 44% de las mujeres teletrabajar implicaba un mayor esfuerzo y dedicación que el trabajo presencial, frente al 34,7% de los hombres. Si bien en la actualidad el teletrabajo atañe todavía a un porcentaje relativamente pequeño de la ocupación, no es descartable que su utilización aumente en un futuro próximo de seguir España las pautas de otros países europeos. De ser así, se podrían extender nuevas dimensiones de desigualdad, dado su uso restringido a determinadas actividades y ocupaciones y su concentración en personas con formación superior.

Otra fuente de desigualdad creciente es la relacionada con el trabajo en plataformas. La esencia de este tipo de trabajo es el cuestionamiento del modelo tradicional de empresa basado en la contratación de trabajadores asalariados, con un contrato que normalmente especifica la jornada y las condiciones de trabajo, que se sustituye por un modelo en el que la empresa se limita a realizar una

labor de intermediación entre los demandantes de un servicio y los trabajadores que proveen dicho servicio, que para la plataforma serían trabajadores autónomos y ajenos a esta. Esta estrategia tiene dos implicaciones importantes. Por un lado, la empresa traslada la inseguridad del mercado al trabajador externo, que asume plenamente los vaivenes de la demanda, así como los potenciales riesgos laborales derivados del desarrollo del trabajo. Por otro lado, en la medida en que los sistemas de protección social se han construido para un mundo de trabajadores asalariados, los nuevos trabajadores de plataformas quedan mayoritariamente excluidos de ellos.

Aunque la imagen más conocida y presente en la vida cotidiana del trabajo en plataforma, al menos en las grandes áreas urbanas, es la de lo que en la literatura se denomina plataformas locales (*on-location*), como los repartidores de comida a domicilio o los servicios de transporte de personas en entornos urbanos, el universo de los trabajadores en plataformas excede con mucho el mundo de las plataformas de servicios locales. De hecho, según los datos de la encuesta sobre gestión algorítmica y supervisión digital del empleo (AMPWork(24)) realizada por el Joint Research Centre de la Comisión Europea a modo de proyecto piloto para Alemania y España(25), en España este tipo de plataformas solo suponían alrededor de la mitad del empleo en plataformas, trabajando el resto de los trabajadores en plataformas de servicios profesionales en línea, como las dedicadas al desarrollo de *software*, traducción, clases interactivas o actividades no profesionales.

En la actualidad, el debate político y jurídico estaría en si la naturaleza del trabajo desarrollado para las

(23) CIS (2020). *Efectos y consecuencias del coronavirus I*. Estudio n.º 3298, octubre de 2020. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid: CIS.

(24) Acrónimo del título del proyecto en inglés, *Algorithmic management and digital monitoring of work*.

(25) FERNÁNDEZ-MACÍAS, E., URZI BRANCATI, M.C., WRIGHT, S. y PESOLE, A. (2023). *The platformisation of work*, EUR 31469 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

plataformas se corresponde con la figura del trabajador autónomo (o autónomo económicamente dependiente) o si, por el contrario, las plataformas estarían utilizando esta figura que oculta una relación laboral de naturaleza dependiente, con la consiguiente reducción de los costes laborales no salariales(26). En España, esta cuestión se resolvió formalmente con el Real Decreto-ley 6/2021, de 11 de mayo de 2021, conocido comúnmente como *Ley Rider*, que entró en vigor tres meses más tarde. Esta norma modificó en parte el artículo 64 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, relativo a sus derechos de información y consulta de la representación legal. Pero su elemento más definitorio es la inclusión de la disposición adicional sobre la presunción de laboralidad en las actividades de reparto que se gestionan a través de gestión algorítmica o mediante aplicaciones informáticas. En concreto, esta disposición considera trabajadores dependientes a «las personas que presten servicios retribuidos consistentes en el reparto o distribución de cualquier producto de consumo o mercancía, por parte de empleadoras que ejercen las facultades empresariales de organización, dirección y control de forma directa, indirecta o implícita, mediante la gestión algorítmica del servicio o de las condiciones de trabajo, a través de una plataforma digital». En 2024 fue aprobada una norma europea, la *Directiva sobre Trabajadores de Plataformas*, que va orientada en la misma línea.

Las estadísticas laborales todavía no identifican este tipo de empleo, lo que obliga a acudir a otras fuentes *ad hoc* de distinto origen para cuantificar y describir el fenómeno. La principal fuente estadística de ámbito europeo sobre el tema, la Encuesta de Economía Colaborativa y Empleo II (COLLEEM) estimó que en 2018 en

España el trabajo en plataformas alcanzaba al 2,6% de la población de más de 16 años(27). Una cifra reducida, pero que situaba a España, junto con los Países Bajos, a la cabeza de los países de la UE en empleo en plataformas. La segunda Encuesta de la Economía de Plataforma en Europa realizada por el European Trade Union Institute (ETUI)(28) estima que en España un 1,3% de las personas ocupadas trabajarían en plataformas más de 20 horas a la semana. Por su parte, AM-PWork estima un porcentaje del trabajo en plataforma del 1,4%. De estas fuentes se desprende que en España los trabajadores en plataformas se caracterizan por ser más jóvenes, viven a menudo en hogares unipersonales y se da más en los grupos de mayor formación.

La tabla 2.2 explora algunas de las características del trabajo en plataformas diferenciando entre los trabajadores para los que este trabajo es su actividad principal y aquellos en los que tiene un carácter secundario. Los primeros tienen unas jornadas mayores que el resto, aunque es llamativo el tiempo perdido a la espera de recibir trabajo o buscándolo, que casi alcanza las 7 horas semanales. En lo que se refiere a la calidad del tiempo de trabajo, en estas personas es mucho mayor la incidencia de las llamadas horas «asociales», ya sea trabajo nocturno (20% frente al 7,1% de media), sábados (más del doble), domingos (cerca del triple) y jornadas de más de 10 horas. En el único aspecto en el que tendrían mejores condiciones es en la capacidad de tomarse descansos. También tienen menor capacidad de relación con compañeros y acceso a sus jefes y mayor nivel de estrés laboral.

(26) De acuerdo con las estimaciones de la Comisión Europea, de los 28 millones de trabajadores de plataformas europeas, unos 5,5 millones estarían mal clasificados (Barcevicius et al., 2021).

(27) URZI BRANCATI, M.C., PESOLE, A. y FERNÁNDEZ-MACÍAS, E. (2020). *New evidence on platform workers in Europe*. EUR 29958 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

(28) PIASNA, A., ZWYSEN, W. y DRAHOKOUPIL, J. (2022). *The platform economy in Europe. Results from the second ETUI Internet and Platform Survey*. Brussels: The European Trade Union Institute.

TABLA 2.2. Características del trabajo en plataformas (incidencia media de aspectos relacionados con las condiciones de trabajo)

		Trabajadores sin vinculación con plataformas	Trabajadores para quienes las plataformas son su trabajo principal	Trabajadores para quienes las plataformas son un trabajo secundario
Jornada (horas/semana)	A tiempo parcial (%)	23,8	26,8	20,1
	A tiempo completo (%)	40,5	41,8	38,6
	Horas destinadas a buscar trabajos en la plataforma	-	6,6	4,2
Trabajan siempre o a menudo en horas «asociales» (%)	Noches	7,1	20,0	6,1
	Sábados	22,4	43,2	21,0
	Domingos	13,6	34,7	19,3
	>10 h/día	8,0	10,5	1,1
Predictibilidad en los horarios laborales (%)	Mismas horas al día	64,9	41,0	57,1
	Mismas horas por semana	68,4	43,4	71,4
	Mismos días de trabajo por semana	73,7	60,2	79,0
	Horario fijo de comienzo y de final de la jornada	66,5	33,7	66,4
Entorno social (%)	Pueden tomarse un descanso cuando lo desean	60,7	68,7	83,2
	Pueden contactar con sus compañeros cuando lo necesitan	94,5	79,4	95,3
	Pueden contactar con sus jefes cuando lo necesitan	90,8	80,3	89,1
	Sufren estrés en el trabajo	50,6	57,8	12,6
Otros*	Autonomía**	0,19	0,33	0,16
	Flexibilidad***	-0,03	1,09	0,02
	Trabajo repetitivo	0,087	0,082	0,071
	Estandarización	-0,045	-0,067	0,028
	Incertidumbre (inversa)+	0,152	0,401	0,201

(*) Indicador estandarizado restándole la media de la muestra total y dividiendo por el valor de la desviación estándar.

(**) Valores de 0 a 1, combina información sobre la capacidad de los trabajadores para elegir el orden de las tareas, el método de trabajo y la velocidad.

(***) Valores de 0 a 1, combina información sobre quién fija el tiempo de trabajo, toma un valor de 0 si lo hace unilateralmente la empresa sin posibilidad de cambio y 1 si lo fija unilateralmente el trabajador. (+) Grado en el que el trabajador tiene que hacer frente a situaciones imprevistas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández-Macías et al. (2023), pp. 63, 64 y 67(****).

(****) FERNÁNDEZ-MACÍAS, E., URZI BRANCATI, M.C., WRIGHT, S. y PESOLE, A. (2023). *The platformisation of work*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Una fuente de desigualdad directa vinculada al trabajo en plataformas es la relacionada con su remuneración. Es difícil conocerla con detalle por la diversidad de los trabajos desarrollados en plataformas y la insuficiencia de la información disponible, al no estar cubiertas estas actividades por las fuentes estadísticas tradicionales. La encuesta AMPWork recoge que los trabajadores en plataformas locales en España cobraban en 2021, en promedio, ingresos por debajo del salario mínimo (SMI).

Una tercera fuente de desigualdad, además del teletrabajo y el trabajo en plataformas, es la propia «plataformización» de la organización del trabajo. Alrededor del 41% de los empleados en España se pueden considerar trabajadores digitales, en el sentido de utilizar habitualmente herramientas digitales en su trabajo(29). Un 18% trabajaría en contextos de *plataformización débil*, entendida como emplear herramientas digitales y verse afectados por alguna forma de control algorítmico, y alrededor de un 6% se encontrarían en contextos de *plataformización fuerte*, es decir, sometidos simultáneamente a todas las vías de monitorización digital y de

supervisión algorítmica contempladas en el estudio, con la dirección y evaluación automatizadas de actividades realizadas con herramientas digitales y monitorización digital de su ubicación física.

La plataformización, por tanto, lleva asociado el uso de aparatos digitales para monitorizar a los empleados. La gestión algorítmica del trabajo afectaría ya a un tercio de los empleados en España, más incluso que en países como Alemania, sin que en la mayoría de las empresas haya una política de transparencia sobre el tipo de información digital que recaban de sus trabajadores. El incipiente proceso de incorporación de los algoritmos en la gestión del trabajo, alimentado por la creciente información generada por el uso de artefactos digitales y sus riesgos potenciales, especialmente como resultado de los desarrollos esperados en materia de inteligencia artificial, ha dado lugar a intervenciones legislativas para prevenir efectos no deseados sobre el bienestar de los trabajadores. Pese a ello, cabe esperar que la generalización de estos procesos vaya a suponer cada vez más otro factor de inseguridad para una alta proporción de personas trabajadoras.

2.3. Se intensifican los cambios en la estructura ocupacional

La automatización, robotización e inteligencia artificial están transformando profundamente el mercado laboral mediante la creación de nuevos puestos de trabajo, la mejora de muchos ya existentes y la sustitución de trabajos rutinarios, liberando a los trabajadores de las tareas más mecánicas. En estos procesos, el cambio tecnológico, aunque fomenta el progreso económico, plantea también efectos disruptivos.

Hasta hace pocas décadas, se consideraba que el cambio tecnológico favorecía a los trabajadores cualificados, promoviendo un mejoramiento progresivo con empleo y salarios crecientes a medida que aumentaba la cualificación laboral. Sin embargo, los estudios pioneros para algunos países(30) identificaron un fenómeno más de

(29) FERNÁNDEZ-MACÍAS, E., URZI BRANCATI, M.C., WRIGHT, S. y PESOLE, A. (2023). *The platformisation of work*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

(30) AUTOR, D. y DORN, D. (2013). «The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market». *American Economic Review*, 103, 1553-1597.
GOOS, M. y MANNING, A. (2007). «Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain». *Review of Economics and Statistics*, 89, 118-133.

polarización, al crecer el empleo en los extremos de la distribución salarial —tareas cualificadas en la parte alta de la distribución y manuales no rutinarias en la parte baja— y reducirse significativamente las ocupaciones intermedias susceptibles de ser automatizadas(31).

Esta polarización ha generado una gran pre-ocupación social y política, especialmente en relación con los efectos distributivos del cambio tecnológico(32). Si bien no existe consenso sobre el impacto de la automatización sobre el volumen de empleo(33), estudios recientes sugieren aumentos significativos en la desigualdad

económica, ya que la automatización desplaza a la clase media y amplía la dispersión salarial. Dado el posible impacto sobre la estratificación social de los cambios en la estructura ocupacional, resulta necesario realizar un análisis detallado de su evolución y su posible impacto sobre la desigualdad.

2.3.1. Distintas posibilidades de cambio ocupacional

En los últimos años se han desarrollado nuevas metodologías para analizar la creación y destrucción de empleos en los segmentos bajo, medio y alto de la distribución salarial a partir del enfoque desarrollado por Joseph Stiglitz en los años noventa(34), descrito y ampliado posteriormente por

(31) ACEMOGLU, D. y AUTOR, D. (2011). «Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings». En Ashenfelter, O. y Card, D. (eds.). *Handbook of Labor Economics* (vol. 4, pp. 1043-1171). Amsterdam: Elsevier.

(32) MOKYR, J., VICKERS, C. y ZIEBARTH, N. L. (2015). «The history of technological anxiety and the future of economic growth: Is this time different?», *Journal of Economic Perspectives* 29, 31-50.

(33) Algunos estudios sostienen que la revolución tecnológica generará más empleos de los que eliminará, aunque reconocen que una proporción significativa de puestos de trabajo será reemplazada por robots (McKinsey, 2017; World Economic Forum, 2018; Autor y Salomons, 2018). Otros advierten sobre el elevado número de empleos que podrían ser automatizados, pudiéndose perder empleos en términos netos (Arntz, Gregory y Zierahn, 2016; Frey y Osborne, 2017; Acemoglu y Restrepo, 2020). Para el caso de España hay trabajos que encuentran polarización en el empleo (Anghel et al., 2014; Sebastián, 2018; Rodríguez y Sebastián, 2022) y otros que señalan un mejoramiento progresivo (Oesch y Rodríguez-Menés, 2011; Fernández-Macías, 2012; Oesch y Piccitto, 2019). Referencias:

ACEMOGLU, D. y RESTREPO, P. (2020). «Robots and jobs: Evidence from US labor markets». *Journal of Political Economy*, 128, 2188-2244.

ANGHEL, B., DE LA RICA, S. y LACUESTA, A. (2014). «The impact of the Great Recession on employment polarization in Spain». *SERIEs*, 5, 143-171.

ARNTZ, M., GREGORY, T. y ZIERAHN, U. (2016). «The risk of automation for jobs in OECD countries». *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n.º 189.

AUTOR, D. y SALOMONS, A. (2018). «Is automation labor-displacing? Productivity growth, employment, and the labor share». *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1-63.

FERNÁNDEZ-MACÍAS, E. (2012). «Job polarization in Europe? Changes in the employment structure and job quality, 1995-2007». *Work and Occupations*, 39, 157-182.

FREY, C. B. y OSBORNE, M. A. (2017). «The future of employment: How susceptible are jobs to computerization?». *Technological Forecasting and Social Change*, 114, 254-280. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.08.019>

McKINSEY GLOBAL INSTITUTE (2017). *Jobs lost, jobs gained: Workforce transitions in a time of automation*. McKinsey & Company.

OESCH, D. y PICCITTO, G. (2019). «The polarization myth: Occupational upgrading in Germany, Spain, Sweden, and the UK, 1992-2015». *Work and Occupations*, 46, 441-469.

OESCH, D. y RODRÍGUEZ-MENÉS, J. (2011). «Upgrading or polarization? Occupational change in Britain, Germany, Spain and Switzerland, 1990-2008». *Socio-Economic Review*, 9, 503-531.

WORLD ECONOMIC FORUM (2018). *The Future of Jobs Report*. Geneva: Centre for the New Economy and Society.

RODRÍGUEZ, J. G. y SEBASTIAN, R. (2022). *Automatización, polarización laboral e igualdad socioeconómica*. Madrid: Fundación Cotec.

SEBASTIAN, R. (2018). «Explaining job polarization in Spain from a task perspective». *SERIEs*, 9, 215-248.

(34) Council of Economic Advisers (with the U.S. Department of Labor) (1996). *Job creation and Employment Opportunities: The United States Labor Market, 1993-1996*. Washington, DC: Office of the Chief Economist.

Wright y Dwyer⁽³⁵⁾, entre otros. Este consta de cinco pasos: definición del empleo clasificándolo en una matriz que combina ocupaciones y sectores económicos en un momento dado, determinación de la calidad del empleo en función del salario medio, ordenación de los puestos de trabajo por su calidad (en términos de salario), medición del cambio en el empleo a partir de la clasificación en el momento inicial y representación de la evolución (crecimiento) entre ese momento inicial y otro. En esa representación gráfica se sitúan en el eje horizontal las ocupaciones ordenadas por sus salarios y en el eje vertical el cambio en el empleo entre dos momentos del tiempo. Una línea con pendiente positiva indicaría «mejoramiento progresivo» —crecen más las ocupaciones mejor remuneradas—, lo que se ajustaría a la hipótesis del cambio tecnológico sesgado por habilidades, según la cual las ocupaciones que demandan alta cualificación se benefician del avance tecnológico, mientras que las de baja cualificación tienden a desaparecer. Lo contrario sería un escenario de «empeoramiento progresivo», altamente improbable.

En el escenario de polarización del empleo⁽³⁶⁾, la representación gráfica tendría forma de U por la reducción en la proporción de trabajadores en ocupaciones de calidad media y el aumento en los extremos de la distribución: ocupaciones de baja y alta calidad. La explicación más aceptada para este proceso es la hipótesis del cambio tecnológico sesgado hacia la rutina, según la cual la automatización reemplaza a la mano de obra en tareas rutinarias, que suelen concentrarse en el segmento medio de la distribución salarial, lo que explica la reducción

de los empleos de calidad intermedia. El proceso favorece la expansión de dos categorías de ocupaciones: por un lado, los empleos de baja cualificación, caracterizados por tareas manuales y no rutinarias, como los trabajos en el sector servicios, la limpieza o la asistencia personal, que son menos susceptibles a la automatización debido a la necesidad de interacción humana y adaptación al contexto; y por otro lado, las ocupaciones de alta cualificación, basadas en habilidades cognitivas avanzadas, creatividad y toma de decisiones complejas, como los trabajos en ciencia, tecnología, ingeniería o dirección empresarial, que crecen debido a la complementariedad con las nuevas tecnologías.

Los cambios estructurales en el mercado de trabajo asociados a la polarización tienen importantes consecuencias en términos de desigualdad: las personas especializadas en empleos en la gama intermedia de la distribución salarial tienen un riesgo no despreciable de perder su principal fuente de ingresos. Ello redundará en un aumento del peso relativo en el empleo de los puestos en los extremos de la distribución y, con este, una mayor desigualdad entre rentas salariales altas y bajas.

2.3.2. Aumenta la polarización en el empleo en el largo plazo

Para analizar los cambios en la estructura del empleo derivados de la automatización en España durante las últimas tres décadas se considera el periodo 1994-2024, que se puede dividir en tres subperiodos: 1994-2004, 2004-2014 y 2014-2024. El gráfico 2.6 muestra la evolución de la estructura ocupacional para el conjunto de España⁽³⁷⁾. En el

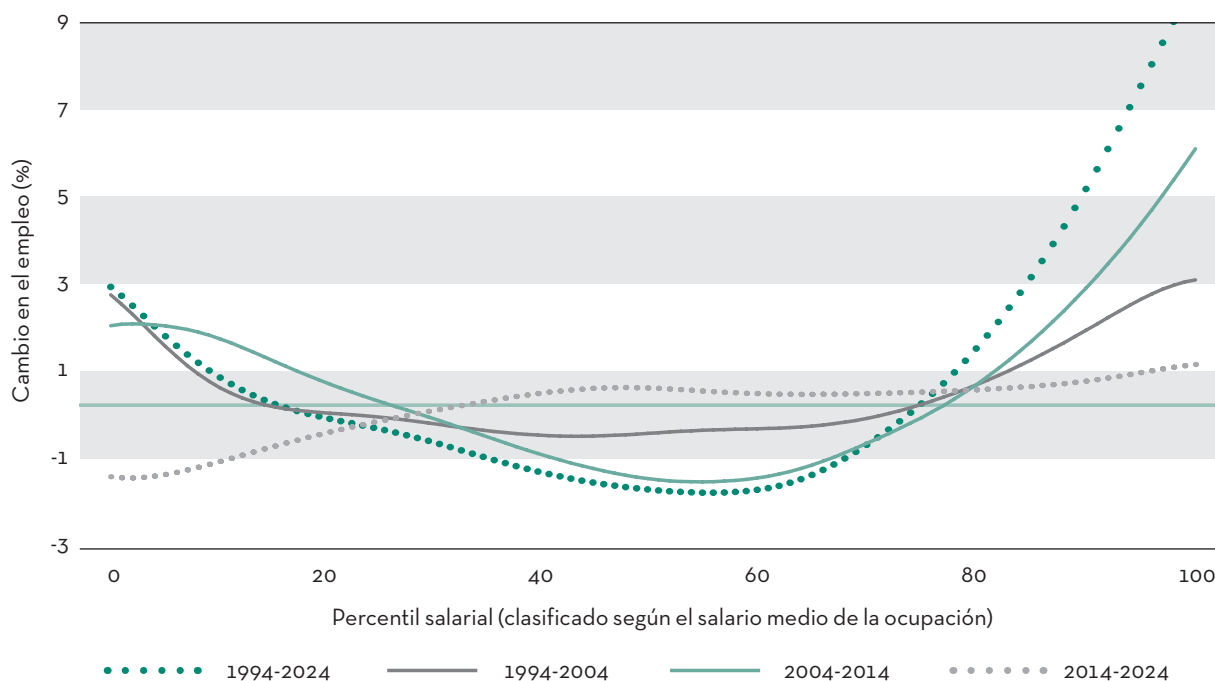
⁽³⁵⁾ WRIGHT, E. O. y DWYER, R. E. (2003). «The patterns of job expansions in the USA: A comparison of the 1960s and 1990s». *Socio-Economic Review*, 1, 289-325.

⁽³⁶⁾ GOOS, M. y MANNING, A. (2007). «Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain». *Review of Economics and Statistics*, 89, 118-133.

WRIGHT, E. O. y DWYER, R. E. (2003). «The patterns of job expansions in the USA: A comparison of the 1960s and 1990s». *Socio-Economic Review*, 1, 289-325.

⁽³⁷⁾ En los gráficos 2.6, 2.7 y 2.8, los porcentajes y los términos de crecimiento/incremento y reducción se corresponden con tasas de variación media acumulativa.

GRÁFICO 2.6. Cambio ocupacional en España en términos relativos (en porcentaje) entre 1994 y 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos a medida de la *Encuesta de Población Activa* (EPA) (1994, 2004, 2014 y 2014) y la *Encuesta Europea de Condiciones de vida* (EU-SILC) (desde 2004 hasta 2023).

eje horizontal las ocupaciones se ordenan según su salario medio y se representan en términos acumulados relativos (de 0 a 100), mientras que el eje vertical indica la variación porcentual del empleo, reflejando tanto incrementos como reducciones. En primer lugar, se observa que a lo largo de las últimas tres décadas el empleo en España ha seguido un patrón de polarización, concentrándose el crecimiento del empleo en los extremos de la distribución salarial, mientras que se ha registrado una reducción de los empleos intermedios (del percentil 20 al 80). Además, la creación de empleo ha sido más intensa en la parte alta de la distribución salarial que en la parte baja.

Si se analiza la evolución en los distintos subperiodos considerados se pueden identificar dos patrones de cambio diferenciados. Durante las

dos primeras décadas (1994-2004 y 2004-2014), el empleo siguió un proceso de polarización, con una destrucción más pronunciada en la segunda debido al impacto de la crisis de 2008⁽³⁸⁾. La automatización afectó especialmente a los empleos del centro de la distribución salarial, desplazando a los trabajadores hacia ocupaciones de menor o mayor cualificación.

En contraste, en la última década (2014-2024) España ha experimentado una mejora progresiva en la estructura del empleo, tal como sucedió en

⁽³⁸⁾ SEBASTIAN, R. (2018). «Explaining job polarization in Spain from a task perspective». *SERIEs*, 9, 215-248.
RODRÍGUEZ, J. G. y SEBASTIAN, R. (2022). *Automatización, polarización laboral e igualdad socioeconómica*. Madrid: Fundación Cotec.

otros países como Estados Unidos⁽³⁹⁾. En este periodo, la reducción del empleo se ha concentrado en la parte más baja de la distribución salarial, mientras que el crecimiento se ha dado en la parte alta. Este fenómeno se explica, en gran parte, por el avance de la inteligencia artificial, que ha impulsado la creación de empleos de alta cualificación sin afectar significativamente a los puestos intermedios en la distribución salarial.

Las tendencias descritas sobre los efectos del cambio tecnológico en la estructura ocupacional deben ponerse en contexto con la evolución de la coyuntura económica, ya que los cambios de ciclo pueden impulsar o moderar esos posibles efectos. Así, de 1975 a 1991 el empleo experimentó un mejoramiento progresivo, con una expansión generalizada y un aumento en los niveles salariales. Sin embargo, la crisis de 1992-1993 marcó el inicio de un periodo de polarización laboral, caracterizado por una disminución del empleo en los segmentos intermedios y un crecimiento en los extremos salariales. Esta tendencia se mantuvo durante la etapa de expansión económica (1994-2007) y se intensificó con la Gran Recesión (2008-2013), afectando especialmente al empleo en el segundo quintil de la distribución salarial, con un impacto notable en el sector de la construcción. La posterior recuperación (2014-2019) estuvo marcada por un empeoramiento progresivo, con pérdidas en los empleos mejor remunerados.

Estos procesos generales siguen patrones diferentes según el sexo, nivel educativo y tipo de contrato de los trabajadores. Las mujeres han incrementado su presencia en sectores estables como los servicios públicos, educación y sanidad, mientras

que los hombres han sufrido mayores fluctuaciones al estar más concentrados en los sectores más afectados por las crisis, como la construcción y la industria. Los jóvenes y trabajadores con menor nivel educativo han sido los más vulnerables, en consonancia con la segmentación entre contratos temporales e indefinidos, así como entre la jornada completa y la jornada parcial, reflejando la dualidad y precarización estructural del mercado laboral español.

2.3.3. La crisis de la COVID-19 tuvo un impacto duradero sobre la estructura ocupacional

Prueba de la interacción entre los efectos del cambio tecnológico y la coyuntura económica es lo sucedido en el periodo más reciente. El intervalo temporal que va desde el inicio de la COVID-19 al momento actual, con una vigorosa recuperación económica en los últimos años, comenzó con una disrupción económica sin precedentes, y afectó con especial intensidad a sectores que dependían de la interacción presencial, como el turismo, la hostelería, el comercio minorista y ciertos segmentos de los servicios⁽⁴⁰⁾. La pérdida de empleo se concentró especialmente entre los trabajadores con contratos temporales, que fueron los primeros en ser despedidos, mientras que la aplicación de los ERTE permitió reducir el impacto sobre los trabajadores con contratos indefinidos.

La recuperación del empleo fue asimétrica, con mayor estabilidad para los trabajadores en

⁽³⁹⁾ ACEMOGLU, D. y JOHNSON, S. (2023, diciembre). «Reequilibrar la inteligencia artificial». *Finance & Development*, 60(4). Fondo Monetario Internacional.
ACEMOGLU, D. y RESTREPO, P. (2024): «A task-based approach to inequality». *Oxford Open Economics*, 3 (Supplement 1), 1906-1929.

⁽⁴⁰⁾ PALOMINO, J. C., RODRÍGUEZ, J. G. y SEBASTIAN, R. (2020). «Wage inequality and poverty effects of lockdown and social distancing in Europe». *European Economic Review*, 129, 103564.

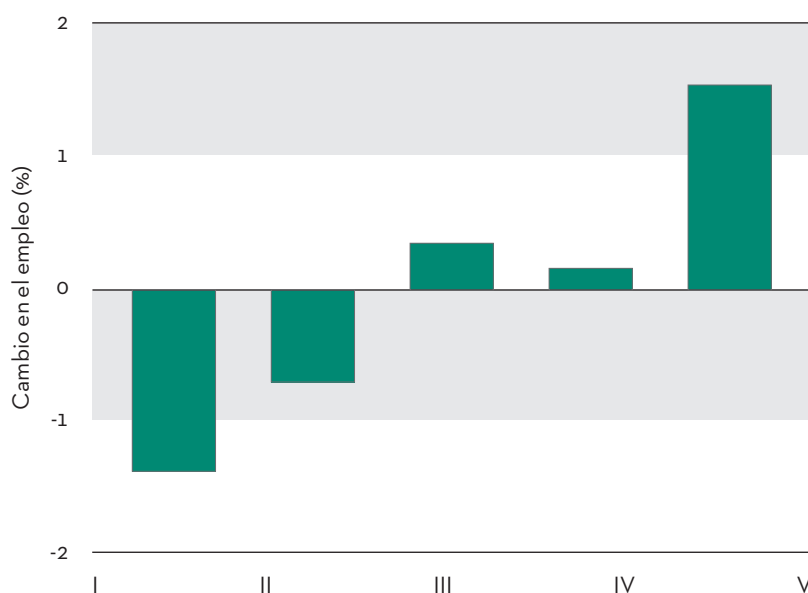
sectores esenciales (salud, alimentación, distribución) y una fuerte precarización en los sectores con mayor presencia de empleo estacional y temporal. Por su parte, la industria y la construcción también sufrieron contracciones iniciales debido a la interrupción de la producción y la falta de suministros internacionales, aunque mostraron una mayor capacidad de recuperación tras la flexibilización de las restricciones. En contraste, sectores como el comercio electrónico y las tecnologías digitales experimentaron un auge, impulsado por la demanda de servicios digitales, el teletrabajo y el comercio *online*, que generaron nuevas oportunidades laborales en actividades tecnológicas y logísticas.

Esa evolución se refleja en el patrón de mejoramiento progresivo de la estructura ocupacional entre 2020 y 2024 (gráfico 2.7), con un significativo aumento de las ocupaciones de mayor cualificación y salario, representadas por el último quintil

(V) de la distribución, con un incremento cercano al 2%, caídas de las ocupaciones de menor salario, con una reducción superior al 1% y del 0,5% en los quintiles I y II, respectivamente, y moderados incrementos en los quintiles intermedios (III y IV). Este comportamiento se debe al aumento en la demanda de ocupaciones cualificadas, impulsado por la digitalización y la creciente necesidad de habilidades especializadas durante la pandemia y la caída en la de ocupaciones de baja cualificación por su mayor vulnerabilidad al impacto económico de la crisis sanitaria.

El gráfico 2.8 presenta los cambios porcentuales en la ocupación entre 2020 y 2024, desglosados por sexo, edad y nivel educativo, mostrando las desigualdades en el impacto laboral de la crisis de la COVID-19. Las mujeres sufrieron una mayor caída relativa en la ocupación en la parte baja de la distribución salarial, por su concentración en sectores como la hostelería y el cuidado de personas,

GRÁFICO 2.7. Evolución del nivel de empleo en términos relativos (en %) en 2020-2024, por quintiles salariales



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos a medida de la EPA (2020, 2024) y EU-SILC (2020).

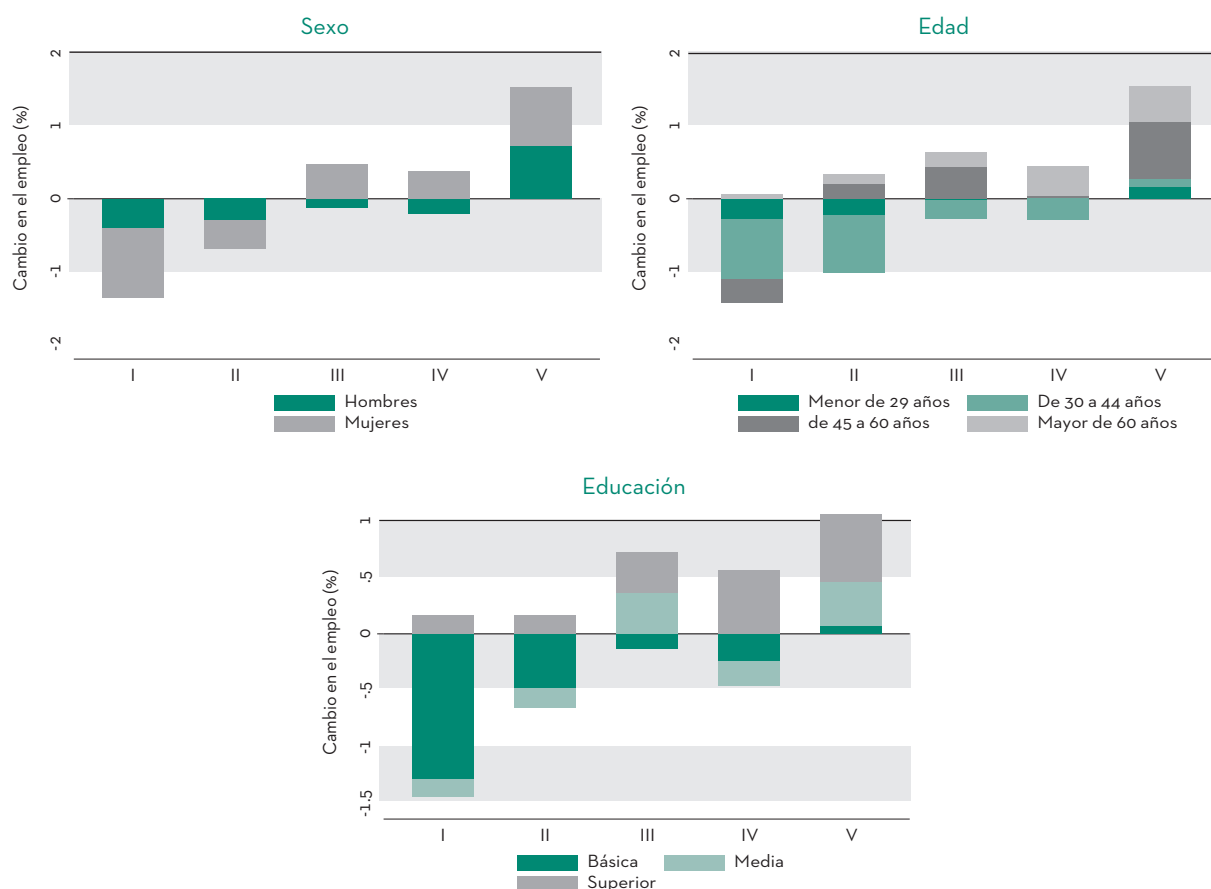
mientras que los hombres perdieron empleo en los quintiles intermedios, en sectores como la construcción y el transporte. En cambio, en la parte alta de la distribución salarial creció la ocupación de mujeres por su presencia en sectores esenciales como la sanidad y los servicios educativos, y el de hombres por su mayor posibilidad de teletrabajar.

En términos de edad, las personas de mediana edad (30 a 45 años), seguidas de los jóvenes menores de 30, experimentaron las mayores pérdidas porcentuales, por su alta exposición a los contratos temporales. Los grupos intermedios de edad (45-60 años) y los mayores de 60 años lograron un no-

table aumento en la parte alta de la distribución salarial.

En cuanto al nivel educativo, los trabajadores con menor formación (primaria o inferior) resultaron los más perjudicados, dada su concentración en ocupaciones de baja cualificación. En cambio, los trabajadores con educación secundaria y superior mostraron una mayor resiliencia, con un fuerte crecimiento en la parte alta de la distribución salarial, especialmente aquellos en sectores tecnológicos, de servicios avanzados y en ocupaciones donde se permitió el teletrabajo.

GRÁFICO 2.8. Evolución del nivel de empleo en términos relativos por quintiles salariales y por sexo, edad y educación (en %) en 2020-2024



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos a medida de la EPA (2020 y 2024) y EU-SILC (2020).

2.3.4. La inteligencia artificial (IA) puede ampliar las brechas ya existentes

Lo sucedido en los últimos años muestra que el impacto de la evolución tecnológica en el empleo no es estático, sino que cambia con el tiempo a medida que las innovaciones se vuelven más sofisticadas y penetran en distintos sectores. La IA está empezando a desempeñar un papel más relevante en tareas que van más allá de lo puramente rutinario, abarcando también funciones que requieren análisis, creatividad y toma de decisiones complejas. Este desarrollo plantea un posible escenario en el que la automatización no solo elimine tareas repetitivas, sino que también comience a transformar ocupaciones altamente cualificadas, desde la programación y la contabilidad hasta la medicina y el derecho. En parte, el impacto de la IA podría generar un mejoramiento ocupacional en la estructura del empleo si las nuevas oportunidades superan la pérdida de puestos de trabajo, impulsando una mayor demanda de perfiles con habilidades complementarias a la tecnología.

No obstante, esta dinámica dependerá en gran medida de las políticas económicas, educativas y laborales que se adopten. Si bien el avance tecnológico puede generar empleo en sectores emergentes, el ritmo de adaptación del capital humano será clave para determinar si la transición es equitativa o si amplía las brechas existentes. La educación y la formación continua desempeñarán un papel crucial en la preparación de los trabajadores para los empleos del futuro, al igual que las políticas de redistribución y de impulso a sectores estratégicos. En el mejor de los escenarios, la IA podría llevar a una estructura laboral más sofisticada, con un desplazamiento progresivo hacia empleos de mayor cualificación y mejor remunerados. Sin embargo, si el acceso a las nuevas oportunidades no es equitativo, el riesgo de segmentación del mercado laboral aumentará. Será clave diseñar estrategias que faciliten la transición para asegurar que el impacto de la IA y otras innovaciones tecnológicas impulse una mejora real y sostenible en la calidad del empleo, de la misma forma que serán necesarios nuevos mecanismos de compensación de riesgos para los trabajadores que queden desplazados de estos procesos.

2.4. La desigualdad salarial es más sensible al ciclo económico

Además de las desigualdades relacionadas con el empleo y el acceso al mercado de trabajo, la otra gran fuente de diferencias potenciales entre los trabajadores es la relacionada con su remuneración. Gran parte de la desigualdad de ingresos en las economías occidentales está determinada por la desigualdad salarial⁽⁴¹⁾ y la dispersión salarial influye significativamente en la incidencia de la pobreza⁽⁴²⁾.

Las estructuras salariales de los países se han modificado considerablemente en las últimas décadas. Muchos trabajos han tratado de comprender por qué se producen esos cambios en la estructura salarial, señalando una serie de factores que han afectado a la oferta y la demanda de trabajo⁽⁴³⁾.

Desigualdad y pacto social. Observatorio Social, Fundación «la Caixa».

⁽⁴³⁾ ATKINSON, A. B. (2008). *The changing distribution of earnings in OECD countries*. New York: Oxford University Press.

BLAU, F. D. y KAHN, L. M. (1999). «Institutions and laws in the labor market». En Ashenfelter, O. y Card, D. (eds.). *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A. Amsterdam: North-Holland.

⁽⁴¹⁾ PIKETTY, T. y SAEZ, E. (2014). «Inequality in the long run». *Science*, 344, 838-843.

⁽⁴²⁾ AYALA, L. y CANTÓ, O. (2022): «Radiografía de medio siglo de desigualdad en España». En AYALA, L. (dir.).

Entre esos factores se encontrarían el aumento de la competencia en los mercados internacionales de bienes y servicios, la implantación de nuevas formas de organización del trabajo, los cambios en la demanda de bienes y servicios por parte de los hogares, la mayor terciarización del empleo, el aumento del nivel educativo de la población, la feminización del mercado de trabajo y el incremento de los flujos migratorios.

Dos factores especialmente relevantes son los cambios tecnológicos e institucionales. Por un lado, como se indicaba en la sección anterior, el progreso tecnológico ha provocado un cambio en la demanda de mano de obra favoreciendo a los trabajadores más cualificados frente a los menos cualificados y a aquellos que realizan tareas no rutinarias frente a quienes llevan a cabo tareas manuales y no manuales más repetitivas. Estos cambios habrían beneficiado a los trabajadores que realizan funciones de abstracción, resolución de problemas y coordinación (profesionales y técnicos) y tareas presenciales que requieren ciertas destrezas físicas y/o habilidades de comunicación social flexible en muchos empleos de servicios que no requieren de cualificación formal.

Por otra parte, los cambios institucionales, como la desregulación de los mercados de bienes y servicios y los que afectan al grado de centralización o de coordinación de la negociación colectiva, pueden alterar la estructura salarial directamente. Desde los años ochenta, la disminución del

poder sindical y de negociación de los trabajadores y la reducción —hasta hace poco— de la capacidad de compra del salario mínimo han dado lugar a una presión a la baja sobre los salarios y a una tendencia hacia la polarización en términos de oportunidades de empleo y de salarios(44). Estos cambios se sumarían a los efectos que la automatización, la intensificación del comercio global y la deslocalización o el aumento de los flujos migratorios han podido producir sobre los salarios(45).

2.4.1. Descenso de los salarios reales en el largo plazo

El gráfico 2.9 recoge la evolución del salario bruto medio diario(46) en términos reales entre 2005 y 2022, que oscila entre los 69-74 euros, en función, sobre todo, del ciclo económico. Registró tasas de variación interanual positivas (4,7%) durante el periodo expansivo y el inicio de la crisis (2005-2008), así como durante la recuperación 2014-2019

(44) AUTOR, D., DORN, D., HANSON, G. H. y SONG, J. (2014). «Trade adjustment: Worker-level evidence». *The Quarterly Journal of Economics*, 129, 1799-1860.

BIEWEN, M. y SECKLER, M. (2019). «Unions, internationalization, tasks, firms, and worker characteristics: A detailed decomposition analysis of rising wage inequality in Germany». *The Journal of Economic Inequality*, 17, 461-498.

GARNERO, A. (2021). «The impact of collective bargaining on employment and wage inequality: Evidence from a new taxonomy of bargaining systems». *European Journal of Industrial Relations*, 27, 185-202.

(45) BLINDER, A. (2009). «How many US jobs might be offshorable?» *World Economics: The Journal of Current Economic Analysis and Policy*, 10, 41-78.

GOOS, M., MANNING, A. y SALOMONS, A. (2014). «Explaining job polarization: Routine biased technological change and offshoring». *American Economic Review*, 104, 2509-2526.

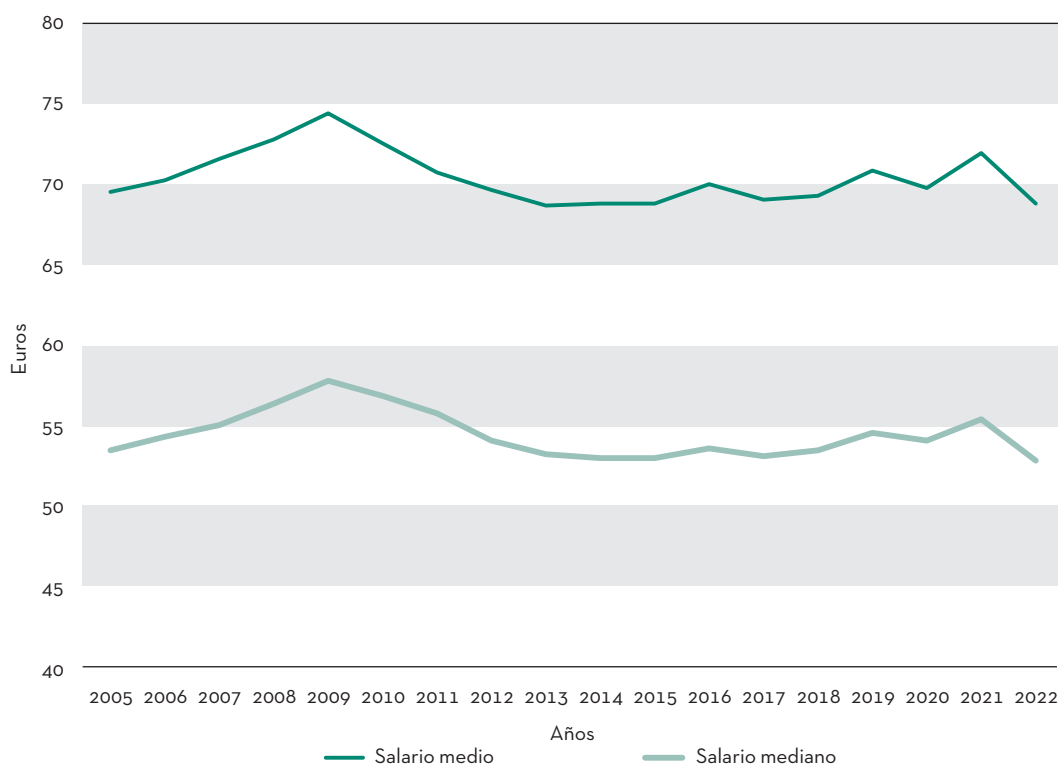
(46) La evolución del salario mediano es casi idéntica, aunque su nivel se sitúa claramente por debajo del salario medio (representa aproximadamente un 77% de este), lo que denota la existencia de una importante dispersión salarial.

SALVERDA, W. y CHECCHI, D. (2015). «Labor market institutions and the dispersion of wage earnings». En Atkinson, A. B. y Bourguignon, F. (eds.). *Handbook of Income Distribution*, vol 2. Amsterdam: Elsevier.

LEMIEUX, T. (2008). «The changing nature of wage inequality». *Journal of Population Economics*, 21, 21-48.

KATZ, L. y AUTOR, D. (1999). «Change in the wage structure and earnings inequality». En Ashenfelter, O. y Card, D. (eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3A. Amsterdam: North-Holland.

GRÁFICO 2.9. Evolución del salario bruto diario real medio y mediano en 2005-2022 (euros constantes de 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL).

(3,1%), y negativas (-5,6%) durante el periodo recesivo 2009-2013 y después de la pandemia de la COVID-19 hasta 2022 (-2,9%).

Dentro de esta tendencia general, hay que tener en cuenta que los salarios reales dependen de las tendencias de los precios. El salario real medio alcanzó su máximo en 2009 y disminuyó en 2017 y 2022 por sendos repuntes de inflación, siendo el más reciente especialmente severo. Otros factores que afectan a la evolución de los salarios nominales, y que en consecuencia influyen en los cambios de los salarios reales, son la productividad y el funcionamiento de las relaciones laborales y el diálogo social, que en España se caracteriza por la moderación salarial, tanto en las

expansiones como, sobre todo, en las recesiones⁽⁴⁷⁾.

2.4.2. La desigualdad salarial aumenta drásticamente en las recesiones y se modera en las expansiones

La desigualdad tiende a disminuir durante las expansiones y a aumentar durante las recesiones

(47) LLOPIS, J. B., CANO, E. C. y BLOISE, E. A. (2011). «La incidencia del salario mínimo interprofesional en sectores de bajos salarios». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 29, 363-389.

nes⁽⁴⁸⁾. La razón principal es que los salarios son más procíclicos para los trabajadores de salarios bajos que para los trabajadores de salarios altos, por lo que las recesiones aumentan la dispersión salarial.

El gráfico 2.10 ofrece información sobre la evolución del indicador de dispersión salarial (S_9/S_1), calculado como el cociente entre los umbrales que separan del resto al 10% de los trabajadores de mayores salarios y al 10% de los trabajadores con salarios más bajos. De acuerdo con este indicador, la desigualdad salarial disminuyó muy ligeramente en el periodo expansivo previo a la Gran Recesión, situándose en cifras algo inferiores a 4,5 veces, y aumentó durante el periodo recesivo hasta alcanzar una cifra de casi 5,4 veces en 2013 y 2014. A partir de entonces, la desigualdad disminuyó, con la excepción del primer año de la pandemia. Si la comparación se ciñe al año de inicio y al final, la desigualdad salarial aumentó durante las dos últimas décadas.

El gráfico también muestra la evolución de los valores del cociente S_9/S_1 que pueden calcularse con la información sobre los umbrales de los deciles de renta de los hogares de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Los valores del indicador calculados con la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) y con la ECV son casi idénticos, con la excepción del año de la COVID-19, a pesar de tratarse de fuentes distintas y de que la variable de ingresos utilizada es diferente.

(48) GARCÍA SERRANO, C. y ARRANZ, J. M. (2013). «Crisis económica y desigualdad salarial». *Papeles de Economía Española*, 135, 247-265.

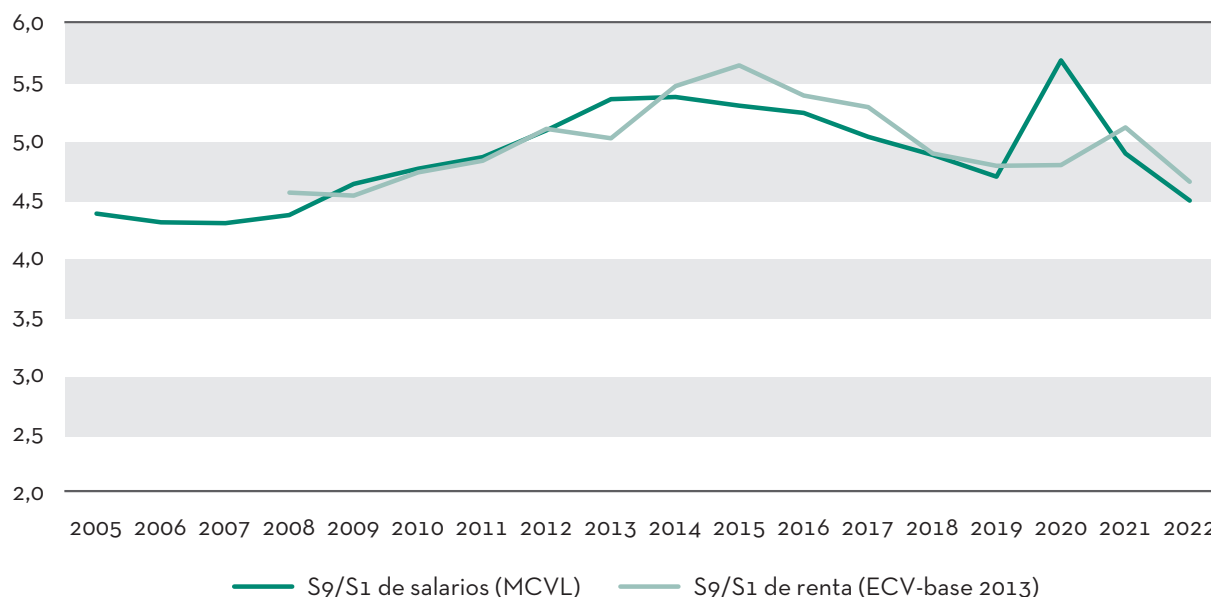
GARCÍA SERRANO, C. y ARRANZ, J. M. (2014). *Evolución de la desigualdad salarial en los países desarrollados y en España en los últimos treinta años*. Documento de trabajo 2.5, VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: Fundación FOESSA. www.foessa.es/capitulos/distribucion-de-la-renta-condiciones-de-vida-y-politicas-redistributivas/

Cuando se descomponen los cambios en la dispersión salarial según tengan lugar en la parte alta o baja de la distribución salarial se aprecia que las variaciones de la desigualdad salarial en las últimas décadas se pueden explicar, esencialmente, por los cambios en la parte baja de la distribución salarial, en línea con otros países. En el caso español, este resultado se explica por varios factores. Por un lado, los salarios reales de los trabajadores que ocupan los empleos situados en esa parte de la distribución son más sensibles a los cambios cíclicos de la economía y son, por tanto, trabajadores más vulnerables. Por otro lado, el sistema de negociación colectiva tiende a dar lugar a cambios de los salarios nominales más pronunciados en los convenios de ámbito superior, con salarios más bajos que los convenios de empresa. En los últimos años, las subidas del SMI nominal por encima de la inflación afectaron positivamente a la parte baja de la distribución salarial.

2.4.3. Persisten grandes brechas por categorías de trabajadores

Uno de los factores tradicionalmente diferenciadores de las remuneraciones son las características personales de los trabajadores. Durante las primeras décadas del siglo XXI se ha reducido la brecha salarial entre hombres y mujeres —estas cobraban un 18% menos que la media nacional en 2005 y un 11% menos en 2022— por la disminución del salario bruto diario real de los hombres y la variación positiva del de las mujeres (gráfico 2.12).

Además, los asalariados nacionales nacidos en España están mejor remunerados que los nacionales nacidos fuera de España y mucho más que los extranjeros. El salario bruto medio real de los primeros ha permanecido estable en torno a un 2-3% por encima del salario bruto medio real entre 2005 y 2022, y los segundos han llegado

GRÁFICO 2.10. Evolución del indicador S9/S1 en salarios y renta (2005-2022)

Nota: S9/S1 se calcula como el cociente entre el umbral que separa el 10% de mayores salarios del resto y el umbral que separa el 10% de menores salarios del resto, mientras el salario-MCVL es diario.

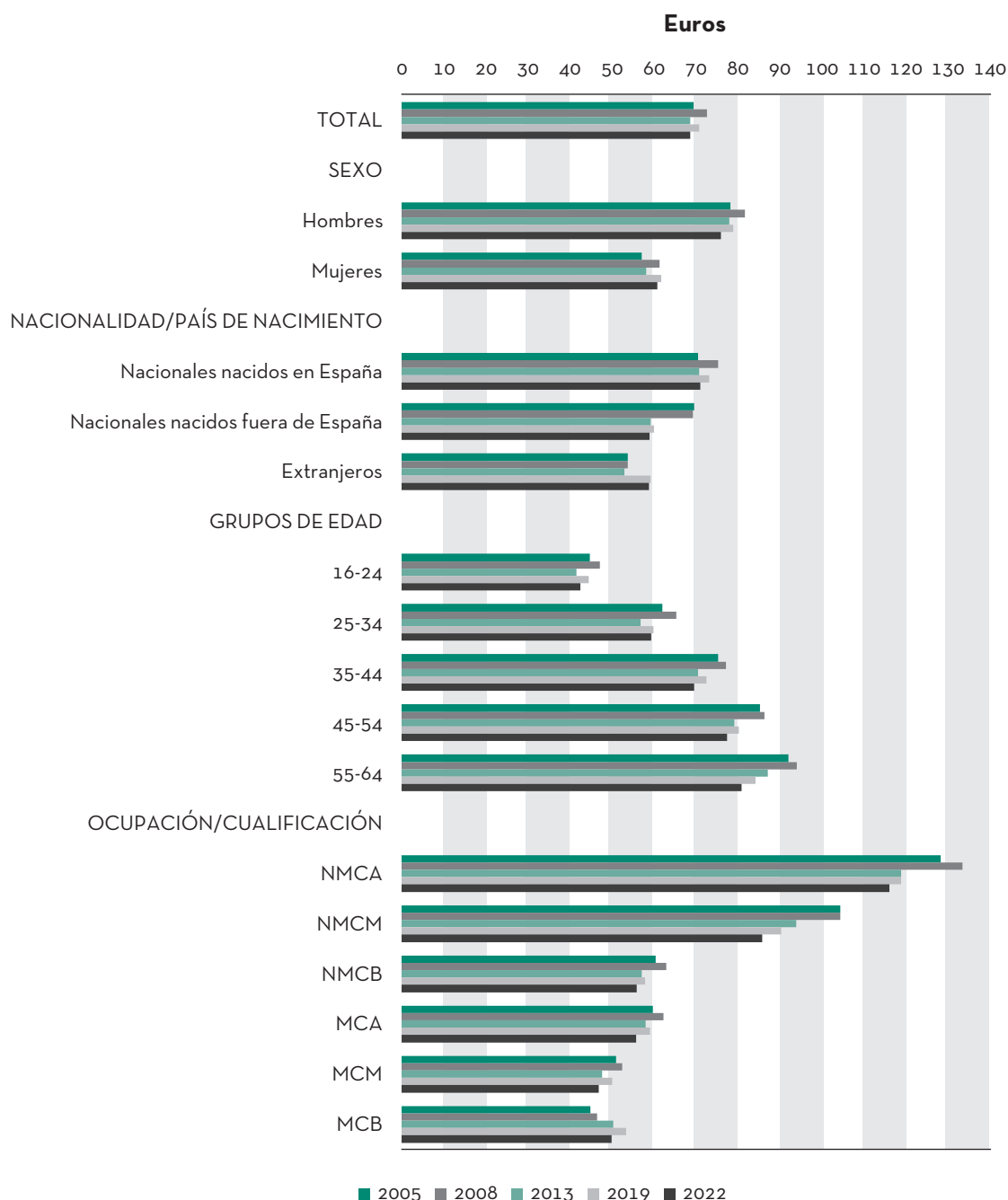
Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) y la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) base 2013.

a tener un diferencial salarial negativo de 14 puntos porcentuales. En cambio, el diferencial salarial negativo de los extranjeros se ha reducido desde el 23% en 2005 al 14% en 2022. Detrás de esta evolución puede haber un cierto «efecto composición» debido a la evolución de los salarios de las personas nacidas en el extranjero que han adquirido la nacionalidad española –latinoamericanas, por ejemplo– y de quienes no lo han hecho, como los ciudadanos de la UE, que no tienen los mismos incentivos para solicitarlo al disfrutar de libertad plena de movilidad y tener garantizado el acceso al mercado de trabajo local.

En tercer lugar, los asalariados de mayor edad están mejor remunerados que los jóvenes, al tener mayor experiencia laboral. El diferencial salarial negativo de los menores de 35 años aumentó ligeramente entre 2005 (-36% en el grupo de 16-24 años y -11% en el de 25-34 años) y 2022 (-38% y -14%, respectivamente).

Los salarios reflejan también la cualificación requerida en la ocupación y su carácter manual o no manual. Aunque los diferenciales salariales se han comprimido en cierta medida, hay grupos ocupacionales que han empeorado relativamente. El diferencial salarial positivo de los trabajadores con salarios superiores se ha reducido con respecto al de las ocupaciones no manuales de cualificación alta y, sobre todo, las no manuales de cualificación media. Al mismo tiempo, mejora levemente el diferencial salarial de las ocupaciones manuales de cualificación baja respecto al promedio, con un diferencial negativo de -35% en 2005 a -27% en 2022, quedando el resto a mayor distancia. Ambas tendencias apuntan a una ligera compresión del diferencial salarial por niveles de cualificación, recogidos en las ocupaciones. Esta evolución puede ser resultado de una reordenación en el valor de mercado de las competencias vinculadas a las ocupaciones y el manejo de la tecnología asociado a estas. Las ocupaciones intermedias podrían estar

GRÁFICO 2.11. Evolución del salario bruto diario real por sexo, nacionalidad/país de nacimiento, edad y ocupación/cualificación (2005, 2008, 2013, 2019 y 2022)



Nota: 'Ocupación/cualificación' se obtiene a partir de la agrupación de la categoría profesional en seis categorías: a) NMCA, ocupación no manual de cualificación alta (alta dirección, ingenieros, licenciados, ingenieros técnicos, ayudantes titulados); b) NMCM, ocupación no manual de cualificación media (jefes administrativos y de taller y ayudantes no titulados); c) NMCB, ocupación no manual de cualificación baja (oficiales administrativos, subalternos y auxiliares administrativos); d) MCA, ocupación manual de cualificación alta (oficiales de 1.ª y 2.ª); e) MCM, ocupación manual de cualificación media (oficiales de 3.ª y especialistas); y f) MCB, ocupación manual de cualificación baja (peones y asimilados).

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL.

perdiendo remuneración como consecuencia de su mayor grado de sustituibilidad por la tecnología, mientras que las más bajas a veces registran una demanda al alza sin incrementos simultáneos en la productividad, lo que las encarece.

2.4.4. La incidencia del empleo de salarios bajos sigue siendo elevada

Una de las manifestaciones más destacadas de las desigualdades en el mercado de trabajo es la extensión del empleo de salarios bajos. Se trata de un indicador de desigualdad vinculado a la polarización del empleo y constituye una de las dimensiones de la segmentación laboral, al estar los empleos de salarios bajos marcados por otras formas de precariedad. Entre ellas, una mayor temporalidad y parcialidad, mayor concentración en ocupaciones de cualificación baja y ramas de actividad más sensibles al ciclo económico y una mayor vinculación con la rotación laboral y con los tránsitos hacia/desde el paro y la inactividad(49). Los trabajadores en esos puestos tienen un mayor riesgo de vivir en hogares pobres tanto a corto como a medio y largo plazo por la inestabilidad de sus trayectorias laborales, aunque la relación no es automática(50). Además, al estar más

sometidos a la rotación laboral, los ocupados en empleos de salarios bajos terminan sufriendo mayores tasas de pobreza y mayor prevalencia media de ciertos problemas de salud.

La práctica más frecuente es identificar como trabajadores de salarios bajos a aquellos cuyo salario por hora bruto es inferior a dos terceras partes de la mediana de la distribución salarial del país. El gráfico 2.13 presenta la evolución de la incidencia del empleo de salarios bajos en España entre 2005 y 2022. Las cifras al inicio y final del periodo son similares (algo por encima del 18%), tras subidas y bajadas de carácter contracíclico, y coinciden con las de otros estudios previos(51). Su incidencia disminuyó ligeramente en los últimos años de la expansión económica previa a la Gran Recesión, aumentó desde entonces hasta alcanzar un máximo al final de la recesión (24,3% en 2014) y disminuyó con la recuperación económica (18,8% en 2022), con el interludio del gran repunte (24,2%) que produjo la pandemia y el parón de la actividad económica de 2020.

La alta incidencia del empleo de salarios bajos en España sería el resultado de una persistente desigualdad salarial, no corregida por las instituciones del mercado de trabajo(52). Para explicarla confluyen factores económicos (desempleo, temporalidad, competencia en los mercados

(49) CAI, L. (2015). «The dynamics of low pay employment in Australia», *International Journal of Manpower*, 36, 1095-1123.

GRIMSHAW, D. (2011). *What do we know about low wage work and low wage workers? Analysing the definitions, patterns, causes and consequences in international perspective*. ILO Conditions of Work and Employment Series, International Labour Organization.

LUCIFORA, C. y SALVERDA, W. (2009). «Low pay». En Salverda, W., Nolan, B. y Smeeding, T. (eds.). *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press.

(50) MAÎTRE, B., NOLAN, B. y WHELAN, C. T. (2018). «Low pay, in-work poverty and economic vulnerability». En Lohmann, H. y Marx, I. (eds.). *Handbook on In-Work Poverty*, Edward Elgar Publishing.

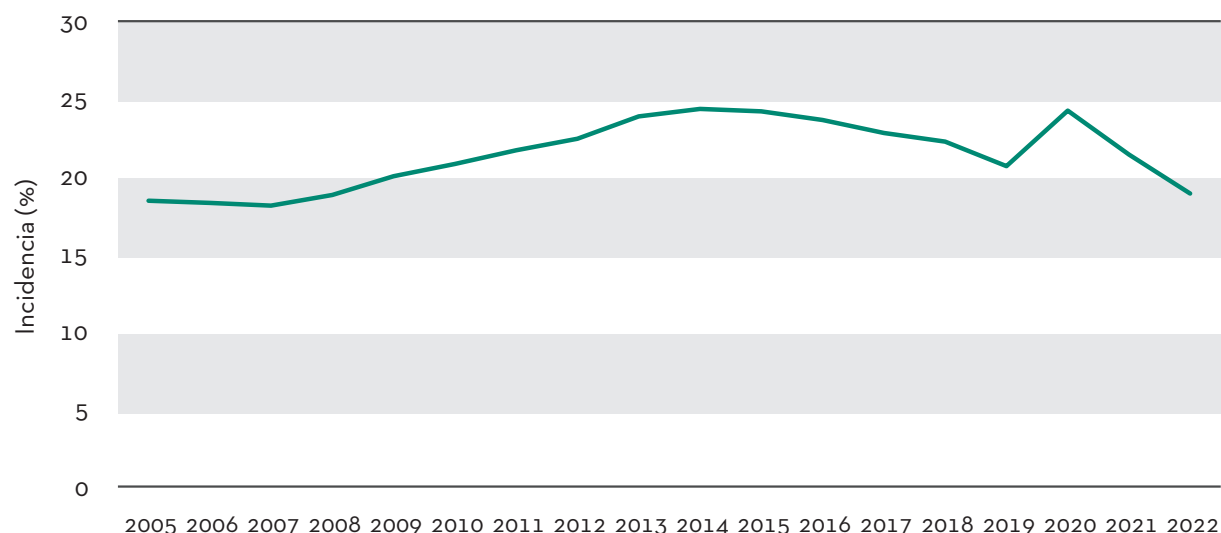
MARX, I. y NOLAN, B. (2013). «Trabajadores pobres». *Países de Economía Española*, 135, 99-118.

PONTHIEUX, S. (2010). «Assessing and analysing in-work poverty risk». En Atkinson, A. y Marlier, E. (eds.). *Income and living conditions in Europe*. Luxembourg: Eurostat.

(51) DAVIA, M. A. (2014). *Evolución del empleo de bajos salarios en España*. Documento de trabajo 4.2 del VII Informe FOESSA www.foessa.es/capitulos/trabajo-y-cualificacion/

FERNÁNDEZ, M., MEIXIDE, A. y SIMÓN, H. (2006). «El empleo de bajos salarios en España». *Información Comercial Española*, 833, 177-197.

(52) LLOPIS, J. B., CANO, E. C. y BLOISE, E. A. (2011). «La incidencia del salario mínimo interprofesional en sectores de bajos salarios». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 29, 363-389.

GRÁFICO 2.12. Evolución de la incidencia del empleo de salarios bajos (umbral de 2/3 del salario diario bruto mediano) en 2005-2022

Nota: S9/S1 se calcula como el cociente entre el umbral que separa el 10% de mayores salarios del resto y el umbral que separa el 10% de menores salarios del resto, mientras el salario-MCVL es diario.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL).

internacionales de bienes y servicios) y demográficos, como mayores flujos de inmigrantes, a menudo con salarios de reserva menores que los nativos y abocados al empleo sumergido. Los elementos institucionales son muy relevantes: por un lado, las relaciones laborales han estado marcadas por una importante moderación salarial, y la evolución del SMI hasta 2017 no permitió corregir de forma efectiva la incidencia del problema, al quedar lejos del mínimo necesario para cubrir unas condiciones de vida dignas⁽⁵³⁾; y por otro lado, el sistema de negociación colectiva ha favorecido la dispersión

salarial por la variabilidad de las tarifas salariales entre convenios y su influencia en la fijación de los salarios percibidos en las empresas.

Los empleos de salarios bajos están a menudo asociados con determinadas características socio-demográficas. El riesgo es mayor entre las mujeres (25-30%), los jóvenes, sobre todo los menores de 25 años (>40%), los trabajadores extranjeros (>25%) y las personas que viven en Andalucía, Canarias, Extremadura, Murcia e incluso la Comunidad Valenciana y Galicia, donde se registra una incidencia superior al 20% en todos o casi todos los años. El diferencial entre hombres y mujeres se ha reducido ligeramente, pero se han agudizado las diferencias entre trabajadores jóvenes y adultos y se ha ampliado ligeramente el diferencial según nacionalidad/origen, con mayor sensibilidad del riesgo de empleo de salarios bajos al ciclo económico

(53) El concepto de presupuesto de referencia para unas condiciones de vida dignas (PRCVD) recoge esta idea y la cuantifica. Véase:

UBRICH, T., FLORES, R. y DE LORENZO, F. J. (2025). «Presupuesto de referencia para unas condiciones de vida dignas. Concepto, metodología y resultados en el caso español». *Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 63, 143-175.

en los trabajadores nacidos fuera de España. Recientemente ha aumentado la proporción del empleo de salarios bajos en puestos con contrato indefinido, mientras que en los contratos temporales creció notablemente durante la recesión de 2008 para disminuir desde entonces. Es posible que la reforma laboral de 2022 haya producido un trasvase de empleos de bajos salarios entre tipos de contrato.

En cuanto a las dinámicas laborales asociadas con el empleo de bajos salarios, la probabilidad de que se produzca una transición hacia el desempleo es mayor desde empleos de salarios bajos(54) y la movilidad desde este tipo de empleo hacia niveles salariales más elevados es reducida, disminuyendo conforme se prolonga esa situación. Otros atributos negativos son la mayor incidencia del trabajo a tiempo parcial, mayor temporalidad, menor estabilidad en el empleo, peores horarios y condiciones laborales, mayor riesgo de accidentes y menor prestigio(55).

El análisis de las transiciones laborales desde distintas posiciones en la distribución salarial con los microdatos de la MCVL, considerando dos

periodos de cuatro años (2015-2018 y 2019-2022), confirma que los empleos de salarios medios y altos son mucho más estables que los de salarios bajos (gráfico 2.13). Las transiciones hacia la desocupación son más frecuentes entre los trabajadores en empleos de salarios bajos que entre los mejor situados en la distribución salarial, al tiempo que el empleo de salarios bajos actúa como puerto de entrada/reentrada en el mercado laboral. Una quinta parte de los trabajadores desocupados estaba en puestos de salarios bajos cuatro años después. Además, las transiciones hacia el empleo mejor remunerado son más limitadas que desde los salarios medios —apenas una tercera parte lo gran «subir» a empleos de salarios medios— y menos de un 1% consigue un empleo de salario alto al cabo de cuatro años.

Los patrones de movilidad son muy similares en los dos subperiodos analizados, lo que sugiere que la movilidad salarial responde menos a factores cíclicos que a las características de trabajadores y puestos de trabajo(56). La movilidad ascendente es menos probable entre mujeres, trabajadores mayores, personas con nivel educativo bajo y quienes trabajan a tiempo parcial y en ramas de actividad y en ocupaciones que requieren poca cualificación. También es más limitada en las décadas recientes que en las pasadas, con una mayor inseguridad laboral entre los trabajadores en la parte inferior de la distribución salarial desde la década de 1990(57). A pesar de que los trabajadores con salarios

(54) BLÁZQUEZ, M. (2006). «The probability of leaving a low-paid job in Spain: The importance of switching into permanent employment». *Revista de Economía Laboral*, 3(1), 58-86.

BLÁZQUEZ, M. (2008). «Low-wage employment and mobility in Spain». *Labour*, 22, 115-146.

BLÁZQUEZ, M. y SALVERDA, W. (2009). «Low-wage employment and the role of education and on-the-job training». *Labour*, 23, 5-35.

MASON, G. y SALVERDA, W. (2010). «Low pay, working conditions, and living standards». En GAUTÍE, J. y SCHMITT, J. (eds.). *Low Wage Work in the Wealthy World*. New York: Russell Sage Foundation, pp. 33-90.

(55) LUCIFORA, C. y SALVERDA, W. (2009). «Low pay». En Salverda, W., Nolan, B. y Smeeding, T. (eds.). *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press.

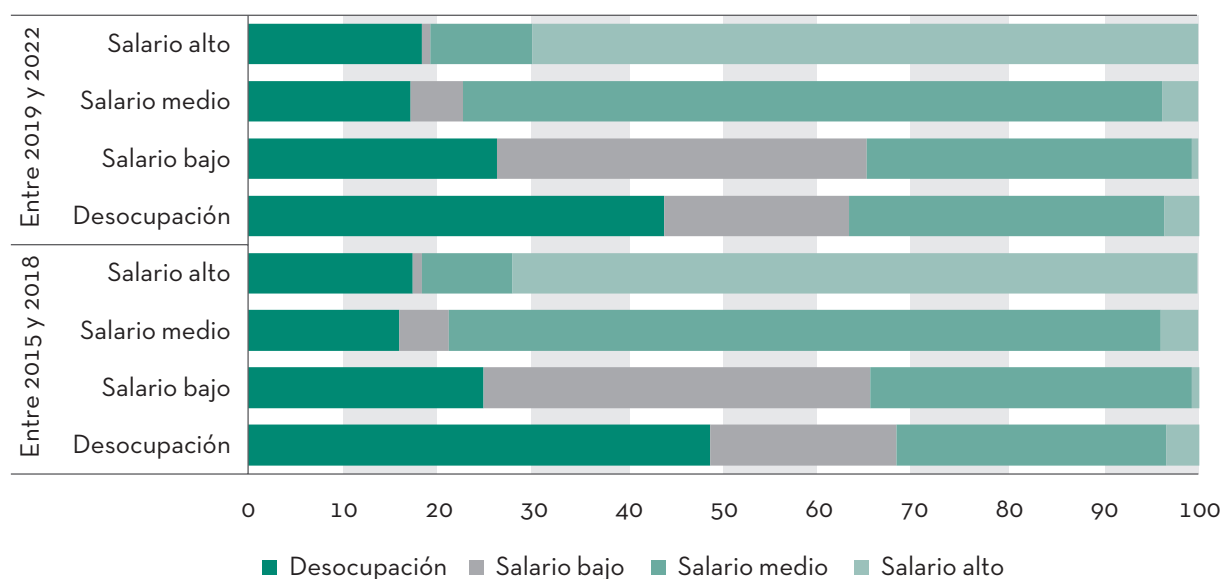
GRIMSHAW, D. (2011). *What do we know about low wage work and low wage workers? Analysing the definitions, patterns, causes and consequences in international perspective*. ILO Conditions of Work and Employment Series, International Labour Organization.

(56) BLÁZQUEZ, M. (2008). «Low-wage employment and mobility in Spain». *Labour*, 22, 115-146.

BLÁZQUEZ, M. y SALVERDA, W. (2009). «Low-wage employment and the role of education and on-the-job training». *Labour*, 23, 5-35.

(57) WESTERN, B., BLOOME, D., SOSNAUD, B. y TACH, L. (2016). «Trends in income insecurity among U.S. children, 1984-2010». *Demography*, 53, 419-447.

SCHULTZ, M. A. (2019). «The wage mobility of low-wage workers in a changing economy, 1968 to 2014». *The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 5, 159-189.

GRÁFICO 2.13. Transiciones entre desocupación y empleos de salarios bajos, medios y altos (2015-2018 y 2019-2022)

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL.

bajos tendrían ahora más experiencia laboral, menos historial de desempleo y más estudios, sus probabilidades de salir de un empleo de salarios bajos son hoy menores como consecuencia del empeoramiento de las características ocupacionales y de las organizaciones, el aumento de los empleos en

la parte baja de los servicios personales y la reducción de la importancia de los mercados de trabajo internos y ocupacionales, de modo que empleos que antes estaban remunerados con salarios bajos pero aceptables se han convertido en empleos sin futuro e indeseables.

2.5. Se quiebra el patrón de mejores salarios en las nuevas generaciones

La evolución de los salarios descrita es un reflejo clave de las dinámicas del mercado laboral y de las desigualdades estructurales que lo atraviesan. Una dimensión relevante de esas desigualdades es la intergeneracional. Hasta fechas recientes, los jóvenes entraban en el mercado de trabajo en condiciones generalmente mejores, al menos en términos de salarios reales, que las generaciones

anteriores. Desde la Gran Recesión, ese retrato parece haberse invertido.

Las generaciones más recientes se enfrentan a peores condiciones salariales que sus predecesoras. Las menos cualificadas se han visto especialmente afectadas por las crisis económicas debido a su mayor exposición a la pérdida de

empleo y su concentración en sectores sensibles a los ciclos económicos, como la hostelería y la construcción. En España, las crisis económicas han ido expulsando del mercado a trabajadores menos cualificados y han bloqueado la integración de nuevos entrantes, acentuando la segmentación del mercado laboral y la polarización salarial⁽⁵⁸⁾. Tienen limitado el acceso a empleos estables y son vulnerables a las recesiones. Estos factores no solo reducen los salarios iniciales, sino que generan efectos de largo plazo en sus trayectorias laborales conocidos como «cicatrices económicas»⁽⁵⁹⁾, que perpetúan las desigualdades y afectan a la cohesión social. Estas «cicatrices económicas» son señales visibles para otros agentes —en este caso, los potenciales empleadores, esencialmente— que denotan que algo ha ocurrido en la trayectoria laboral, que puede haber ocasionado un daño (por ejemplo, un deterioro o desactualización del capital humano) que tendrá consecuencias en la productividad media a largo plazo y, por ende, en los salarios a lo largo de la trayectoria laboral.

Las personas que se enfrentan a condiciones económicas adversas en el momento de incorporación ganan en promedio salarios más bajos y tienen más probabilidades de ocupar puestos de trabajo temporales o que ofrecen menos oportunidades de formación y promoción. En los trabajadores de alta cualificación, la penalización salarial a la entrada persiste durante la mayor parte de su carrera profesional. Es probable que acaben aceptando empleos poco cualificados, desplazando a los que tienen bajo nivel educativo. Estos

empleos, con salarios más bajos y menos oportunidades de formación y promoción, producen efectos en las carreras laborales a largo plazo. A igualdad de características sociodemográficas y de cualificación, unas personas podrían tener sistemáticamente salarios más bajos que otras por el mero hecho de haber entrado en el mercado de trabajo en un momento cíclico desfavorable, causando dispersión salarial entre colectivos relativamente homogéneos. Siendo las rentas del trabajo la mayor fuente de ingresos para los hogares, esta dispersión salarial representa un reto para la cohesión social entre generaciones, a la que se suman otros mecanismos causantes de desigualdad.

Esos efectos deben examinarse necesariamente a través de datos longitudinales y una aproximación dinámica al mercado de trabajo. La MCVL, ya abordada en el apartado anterior, permite un análisis empírico detallado por su capacidad para analizar trayectorias laborales individuales de largo plazo. Su análisis es esencial para comprender tanto los efectos de corto plazo como los impactos estructurales de largo alcance.

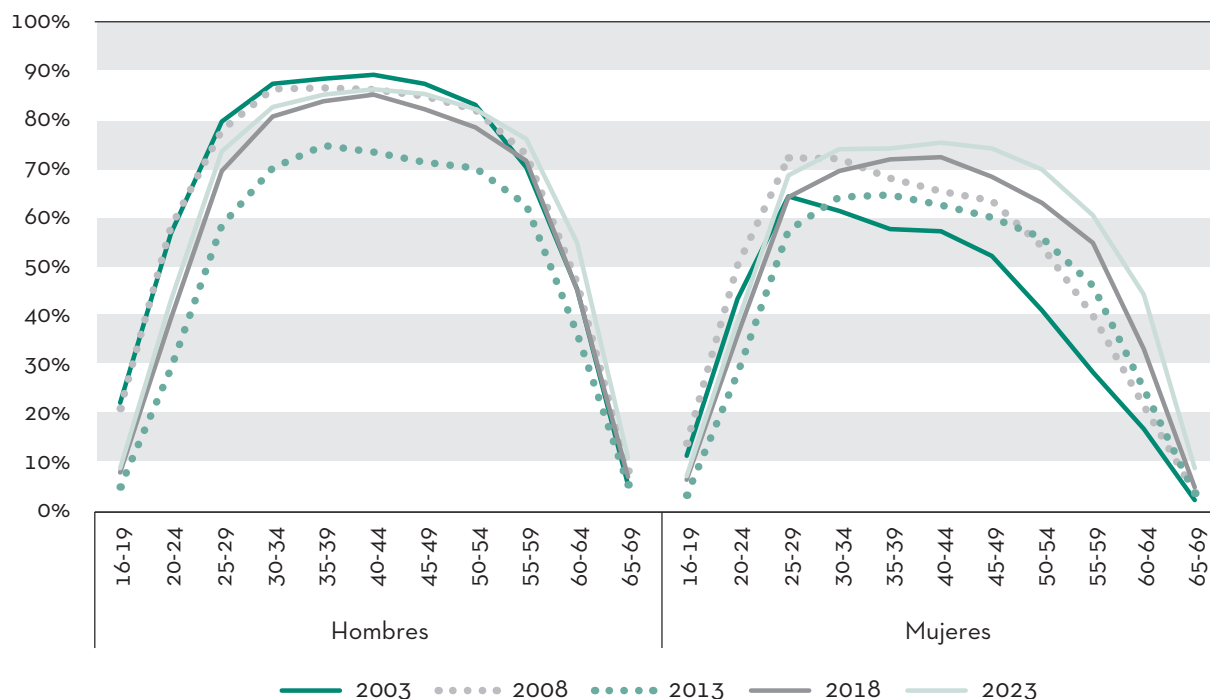
2.5.1. Los empleos de los jóvenes están más expuestos a las crisis

Las oscilaciones de la tasa de empleo joven permiten hacer un seguimiento del grado de integración de este grupo poblacional en el mercado de trabajo y reflejan fielmente el ciclo económico de estas últimas décadas, como se aprecia en el gráfico 2.15, que muestra la tasa de empleo según grupos de edad y sexo en diferentes momentos del tiempo. En él destaca la caída de las tasas de empleo en los tramos de edad más jóvenes durante la Gran Recesión: el año 2013, momento que se considera fin de la Gran Recesión y de inicio de la recuperación, marcó el mínimo para el

⁽⁵⁸⁾ MALO, M. y CUETO, B. (2014). «El empleo de los jóvenes en España: del bloqueo en la entrada del mercado de trabajo a los programas de Garantía Juvenil. [Young employment in Spain: From the blockade of the labour market to the Youth Guarantee]». *MPRA Paper 59473*.

⁽⁵⁹⁾ OREOPOULOS, P., VON WACHTER, T. y HEISZ, A. (2012). «The Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession». *American Economic Journal: Applied Economics*, 4, 1-29.

GRÁFICO 2.14. Tasa de empleo según grupos de edad (2003-2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa.

conjunto de la población. Sin embargo, los menores de 25 años no consiguieron volver a las tasas de 2008 en los años siguientes. De hecho, en el caso de los hombres jóvenes, la tasa de empleo en ese momento era casi la mitad de la previa a la crisis, algo que no ocurre con las edades superiores.

Las crisis anteriores a las aquí observadas (1976-1985 y 1990-1994) expulsaron del mercado de trabajo a los hombres de mayor edad y bloquearon la integración laboral de los jóvenes, disminuyendo su participación en el mercado⁽⁶⁰⁾. Estos mismos efectos se observaron durante la Gran Recesión, en la que las tasas de empleo de los jóvenes se redujeron

de forma sustancial, al igual que ocurrió con la de las personas con baja cualificación⁽⁶¹⁾.

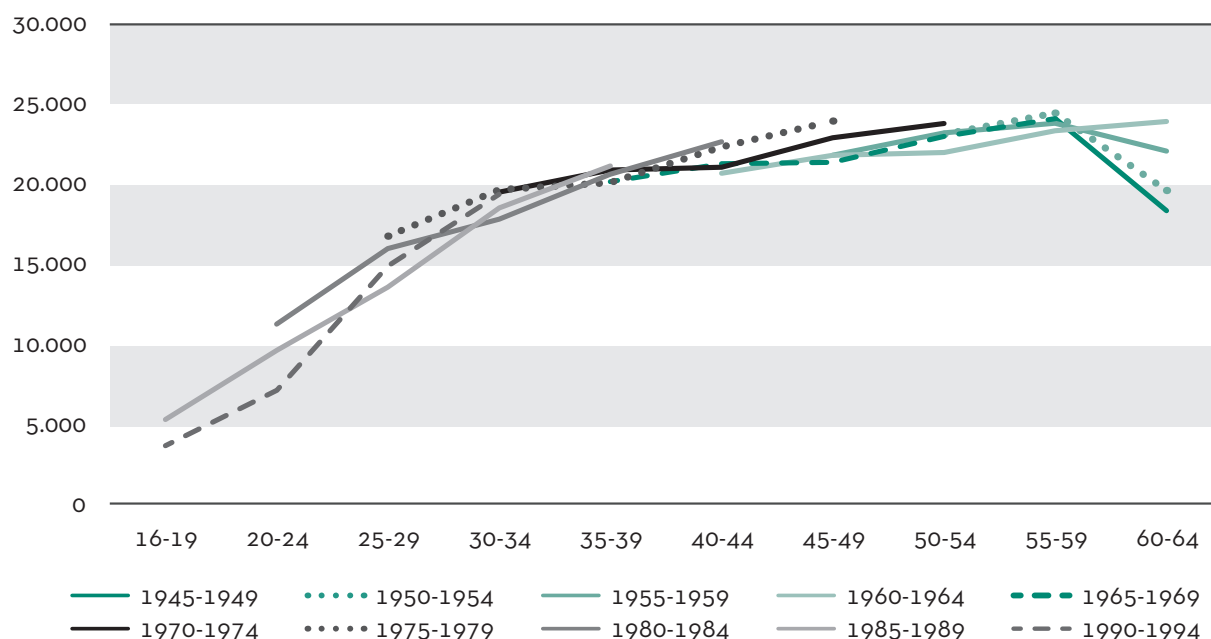
2.5.2. Se reducen los salarios iniciales de las nuevas generaciones

Los cambios en los salarios de los jóvenes no pueden dissociarse de la evolución de su empleo, tal como muestra el gráfico 2.15, donde cada línea corresponde a una cohorte de nacimiento (en

⁽⁶⁰⁾ GARRIDO, L. (2004). «Demografía longitudinal de la ocupación». *Información Comercial Española*, 815, 105-142.

⁽⁶¹⁾ MALO, M. y CUETO, B. (2014). «El empleo de los jóvenes en España: del bloqueo en la entrada del mercado de trabajo a los programas de Garantía Juvenil [Young employment in Spain: From the blockade of the labour market to the Youth Guarantee]». *MPRA Paper 59473*.

GRÁFICO 2.15. Evolución de la renta salarial según cohorte y grupos de edad por quinquenios (euros anuales a precios de 2021) en 2005-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL.

grupos quinquenales), representándose en el eje horizontal la edad (también en grupos de cinco) y en el vertical el salario medio anual a precios de 2021, de manera que cada línea muestra cómo evoluciona dicho salario a lo largo de la vida para cada cohorte de nacimiento. Se podría trazar una línea envolvente que resumiría cómo los salarios, que son bajos al inicio de la carrera laboral, crecen de forma rápida hasta que, a partir de los 40 años, se alcanza el máximo en el que se mantendrán hasta el final de la vida laboral, cuando se observa una caída.

La superposición de las líneas indica que los salarios alcanzados por cada cohorte son similares, aunque la brecha es mayor para los menores de 30 años, tal y como puede observarse por la distancia vertical entre los puntos. Para las edades superiores a 40 años, cada cohorte recibe salarios mayores que la anterior, con una ordenación casi perfecta. Así, por ejemplo, en el grupo de edad

entre 50 y 54 años, la generación nacida entre 1960 y 1964 recibe el menor salario, mientras que el mayor es el de la nacida entre 1970 y 1974. En el siguiente grupo de edad —quienes tienen entre 45 y 49 años—, son las personas nacidas entre 1975 y 1979 quienes alcanzan un salario más alto que la cohorte inmediatamente anterior. Ocurre lo mismo con las personas entre 40 y 44 años, donde la generación nacida entre 1980 y 1984 es la que obtiene un mayor salario.

Este comportamiento no se reproduce en los grupos de edad menores de 40 años. Para quienes tienen entre 30 y 34 años, los mayores salarios corresponden a los nacidos entre 1975 y 1979, y ocurre lo mismo en el tramo de edad comprendido entre los 25 y los 29 años. En el caso de los menores de 25 años, son las generaciones más recientes las que presentan menores salarios, con diferencias sensibles respecto a las mayores.

El principal resultado es que las generaciones más jóvenes han pasado a acceder al mercado de trabajo con niveles salariales menores que las precedentes. Si se atiende a lo que ocurre en el grupo de edad entre 16 y 19 años, quienes nacieron en el periodo 1985-1989 y se integraron en el mercado de trabajo con esa edad tuvieron ingresos superiores a los 5.000 euros anuales. Las siguientes cohortes (1990-1994, 1995-1999 y 2000-2004) recibieron ingresos inferiores, situándose en el entorno de los 3.000-3.500 euros anuales en sus primeros años en el mercado de trabajo. En el siguiente grupo de edad (entre los 25 y los 29 años) se observa la misma ordenación por cohortes, si bien con una menor distancia entre líneas. Entre las cohortes de más edad, el comportamiento es el opuesto: las generaciones mayores percibieron salarios más bajos y cada generación más joven accedió a salarios más elevados.

La tabla 2.3 recoge la variación salarial en cada tramo de edad de cada generación respecto a la inmediatamente anterior. Como se acaba de señalar, en las generaciones mayores se ha producido, en general, una mejora salarial, de forma que en cada tramo de edad se registran mejoras respecto a la generación anterior, con porcentajes positivos. En cambio, en las generaciones más jóvenes, que se observan en edades laborales tempranas, hay variaciones negativas, que indican pérdidas salariales respecto a las generaciones previas.

Sin mejoras salariales en los trabajadores poco cualificados

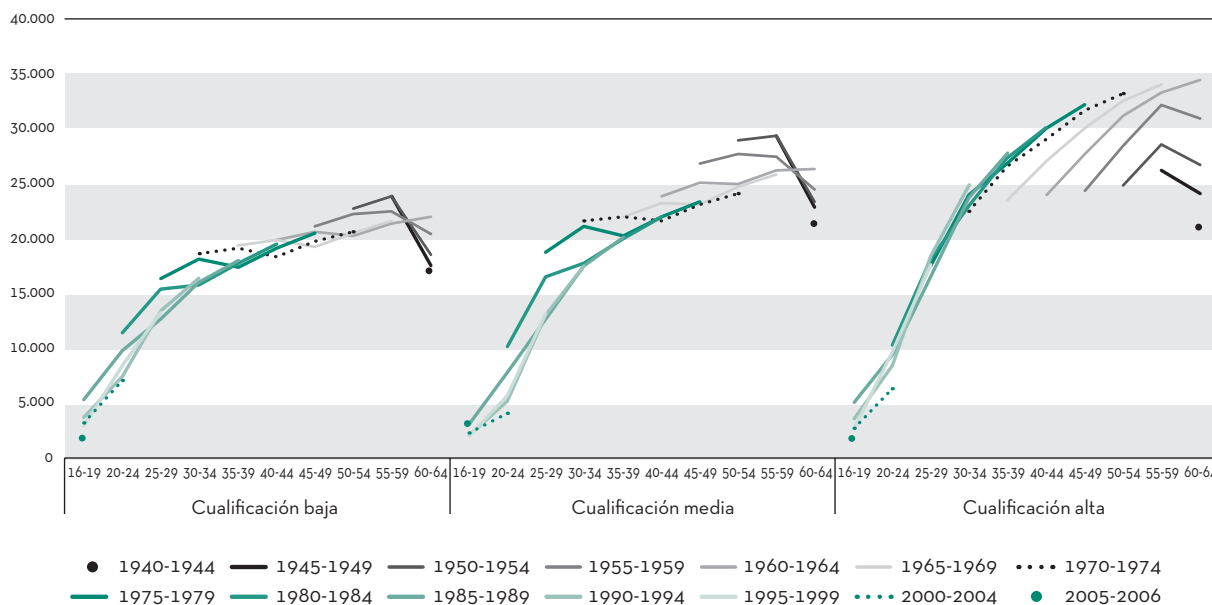
Además de la que resulta de la edad, otra segmentación relevante es la determinada por la cualificación de los trabajadores. En el gráfico 2.16

TABLA 2.3. Variación porcentual en el salario medio anual respecto a la generación previa según grupo de edad (2005-2022)

	16-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64
1940-1944										
1945-1949										4,2%
1950-1954									1,4%	6,9%
1955-1959								0,3%	-2,6%	12,5%
1960-1964							-0,1%	-5,2%	-2,1%	8,5%
1965-1969						2,8%	-1,9%	4,6%	3,3%	
1970-1974					3,7%	-1,0%	7,2%	3,5%		
1975-1979				0,8%	-3,9%	6,0%	4,5%			
1980-1984			-4,6%	-9,3%	2,7%	1,6%				
1985-1989		-14,6%	-15,1%	3,8%	2,5%					
1990-1994	-31,2%	-26,1%	9,6%							
1995-1999	-24,8%	11,6%								
2000-2004	10,9%	-23,7%								
2005-2006	-41,6%									

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL.

GRÁFICO 2.16. Evolución de la renta salarial según cohorte y grupo de edad por nivel educativo (euros anuales a precios de 2021) en 2005-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL.

se muestra la evolución de los salarios según el nivel educativo agrupado en tres categorías: cualificación baja (hasta educación secundaria), media (educación secundaria postobligatoria no terciaria) y alta (estudios universitarios). A mayor nivel educativo, mayor nivel salarial en todas las cohortes. No obstante, hay diferencias sustanciales entre cohortes: son mayores cuanto más alto es el nivel de cualificación. Entre quienes tienen menor nivel de cualificación no se observa la mejora salarial señalada previamente para los mayores de 40 años y en los más jóvenes se confirma lo ya observado, que es que en ningún intervalo etario la cohorte más joven alcanza los niveles salariales de las previas. Lo contrario se observa en las cohortes con estudios superiores nacidas en los años cincuenta y sesenta del pasado siglo. Desde la generación de 1970-1974 en adelante, las trayectorias salariales no mejoran, e incluso en los grupos de

edad más jóvenes los salarios de las generaciones más recientes son ligeramente inferiores a los de las anteriores.

A partir de lo expuesto, se puede concluir que las cohortes con un nivel de estudios bajo o medio no han mejorado sus niveles salariales, a diferencia de quienes tienen estudios universitarios en las generaciones nacidas antes de los años ochenta del siglo XX. Las que lo hicieron en los años noventa se integraron en el mercado de trabajo durante la Gran Recesión, lo que tuvo efectos en el corto plazo, en términos de menores oportunidades de acceso, pero también en el largo plazo, en la forma de menores oportunidades de promoción y menores salarios, dado que durante una recesión la calidad de los empleos tiende a reducirse, tanto en términos salariales como de oportunidades profesionales, y el nivel de desigualdad aumenta.

2.5.3. La doble cicatriz de las generaciones jóvenes

Ante el cambio observado en las generaciones más jóvenes —nacidas entre los años ochenta del pasado siglo y los primeros años del XXI—, parece necesario profundizar en la magnitud de su retroceso en términos salariales. Para tratar de cuantificar el efecto de la Gran Recesión sobre estas generaciones en términos salariales se comparan sus salarios con los que hubieran tenido si no hubiera habido crisis. Para ello se pueden utilizar los salarios del periodo precrisis y proyectar su trayectoria (gráfico 2.17). La diferencia con la trayectoria real muestra la pérdida asociada a la situación económica de esos años. En las cohortes nacidas en los ochenta, para el conjunto del periodo considerado —cuando las personas nacidas en los ochenta tienen entre 30 y 42 años— llega a suponer un 34% de las ganancias totales en el caso de los hombres y un 52,7% en las mujeres.

En las cohortes nacidas en los años noventa, las pérdidas salariales son menores que en la cohorte anterior, y la recuperación más rápida, de manera que la cicatriz tiene un carácter temporal frente a la permanente estimada para los nacidos en los ochenta. Haber entrado en el mercado de trabajo durante la Gran Recesión llega a suponer una pérdida salarial de un 28% de las ganancias totales en el caso de los hombres de entre 20 y 32 años, pero no en el de las mujeres. Estas últimas, a los 25 años ya estarían percibiendo salarios superiores a los estimados a partir de los datos precrisis.

Esta sencilla aproximación aporta una primera estimación del efecto de la crisis sobre los salarios, que muestra que los efectos se mantienen 15 años después del inicio de la crisis, sin que la trayectoria de los años más recientes permita predecir un crecimiento salarial más rápido que lleve a una convergencia de las trayectorias.

GRÁFICO 2.17. Trayectoria salarial real y estimada para personas nacidas en 1980 y 1990 (euros anuales a precios de 2021)

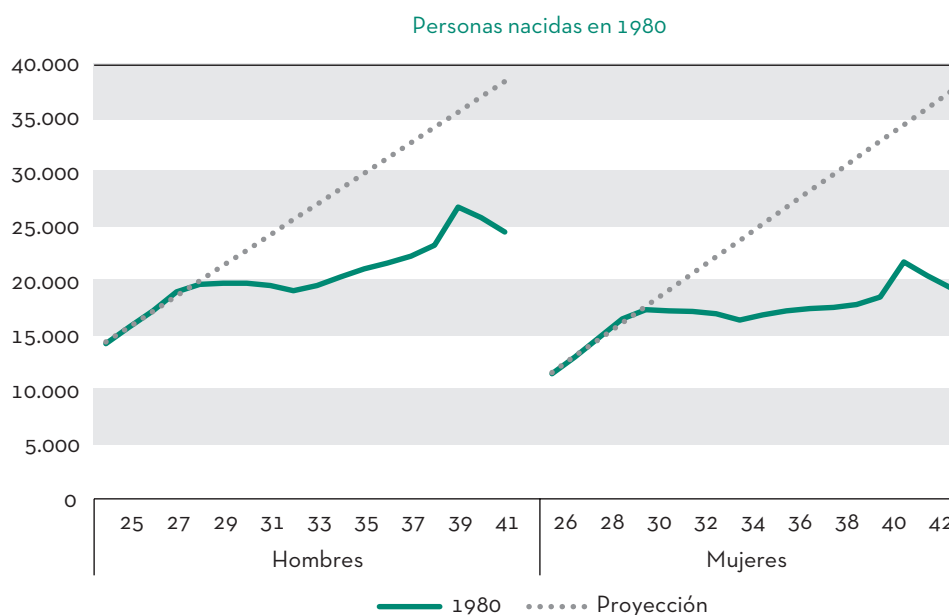
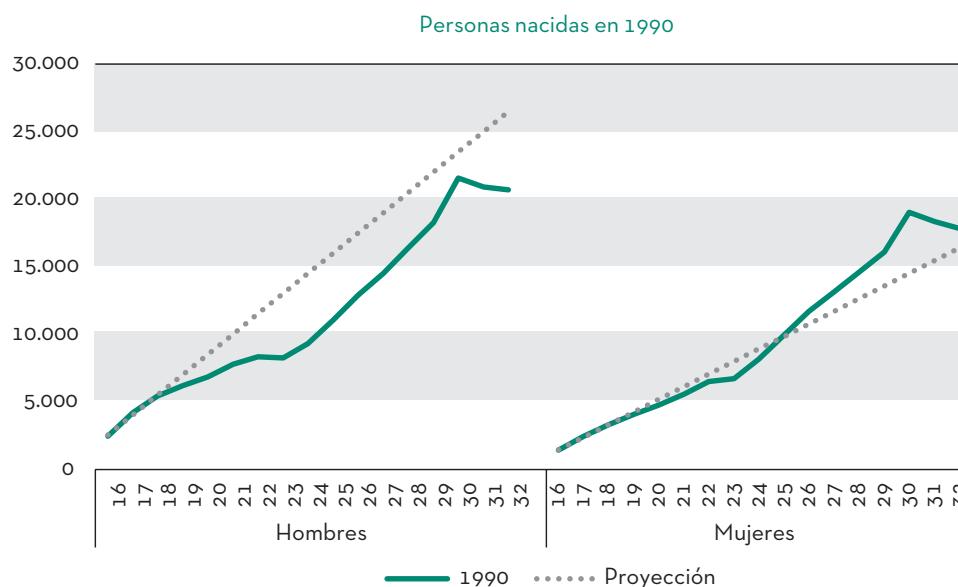


GRÁFICO 2.17. Trayectoria salarial real y estimada para personas nacidas en 1980 y 1990 (euros anuales a precios de 2021) (*continuación*)



Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL.

2.6. Un país desigual a pesar de un crecimiento más inclusivo

Además de los cambios revisados en el mercado de trabajo, durante las últimas décadas han tenido lugar otras transformaciones en la sociedad española. En el plano demográfico destacan el progresivo envejecimiento de la población, el aumento del peso de la población inmigrante y los cambios en la tipología de hogares. Durante este tiempo también se han registrado *shocks* económicos severos, como la crisis de 2008 o el parón de la pandemia. También han registrado modificaciones notables los programas del Estado de Bienestar, con un notable incremento de las pensiones y la reforma del sistema de garantía de ingresos. Destacan también la descentralización de muchos servicios, la creciente asignación de recursos a las fórmulas de gestión privada de servicios públicos y el fuerte recorte en su dotación presupuestaria durante la gran crisis de 2008.

El conjunto de procesos citados no ha modificado, sin embargo, los rasgos básicos del patrón

distributivo en España en el contexto comparado. Sigue siendo uno de los más desigualitarios de la Unión Europea, pese a que desde lo más álgido de la crisis iniciada en 2008 hasta la actualidad se han ido reduciendo las diferencias, con una notable moderación de los principales indicadores en los últimos años.

Como acertadamente ha señalado Lucas Chancel⁽⁶²⁾, hay una serie de hechos que determinan los nuevos perfiles de la desigualdad en la mayoría de los países ricos: la tendencia al aumento de la desigualdad desde los años ochenta, el papel cada vez más determinante del capital en la desigualdad, una mayor relación de la desigualdad global con la clase social que con el país de

(62) CHANCEL, L. (2021). «Ten Facts about Inequality in Advanced Economies». En Blanchard, O. y Rodrik, D. (eds.). *Combating Inequality*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

residencia, una combinación cada vez más estrecha entre mayor desigualdad y menor movilidad social, la disminución de las desigualdades de género, la importancia del acceso igualitario a la educación y a la sanidad, y el aumento de los ingresos de las personas en la cola alta de la distribución de la riqueza. A este retrato habría que añadir la recomposición de la población por grupos de renta en la mayoría de los países europeos. Existe una percepción profundamente arraigada de un retroceso de las rentas medias en las últimas décadas, aunque la evidencia no es tan concluyente.

Ante estos cambios globales, podemos preguntarnos hasta qué punto estos mismos procesos se traducen o no en España en mayores diferencias de renta entre los hogares. Uno de los relatos habituales de la desigualdad en nuestro país pone el acento en la conexión entre el crecimiento económico y el bienestar. Este vínculo se ha visto refutado en distintas ocasiones, tal y como han ido mostrando los distintos informes de la Fundación FOESSA. Un segundo relato de la desigualdad sostiene que desde la crisis de 2008 se ha producido una caída continuada de los estratos medios de renta en España. Sin embargo, algunos estudios apuntan a que ese proceso se habría iniciado ya anteriormente, como consecuencia del aumento del porcentaje de trabajadores con bajos salarios, el encarecimiento de la vivienda y el menor vigor en el desarrollo del sistema de protección social e imposición progresiva⁽⁶³⁾. Dada su relevancia dentro de los objetivos de este capítulo, resulta necesario examinar las tendencias del crecimiento económico, la desigualdad y la recomposición de la población por grupos de renta en el largo plazo.

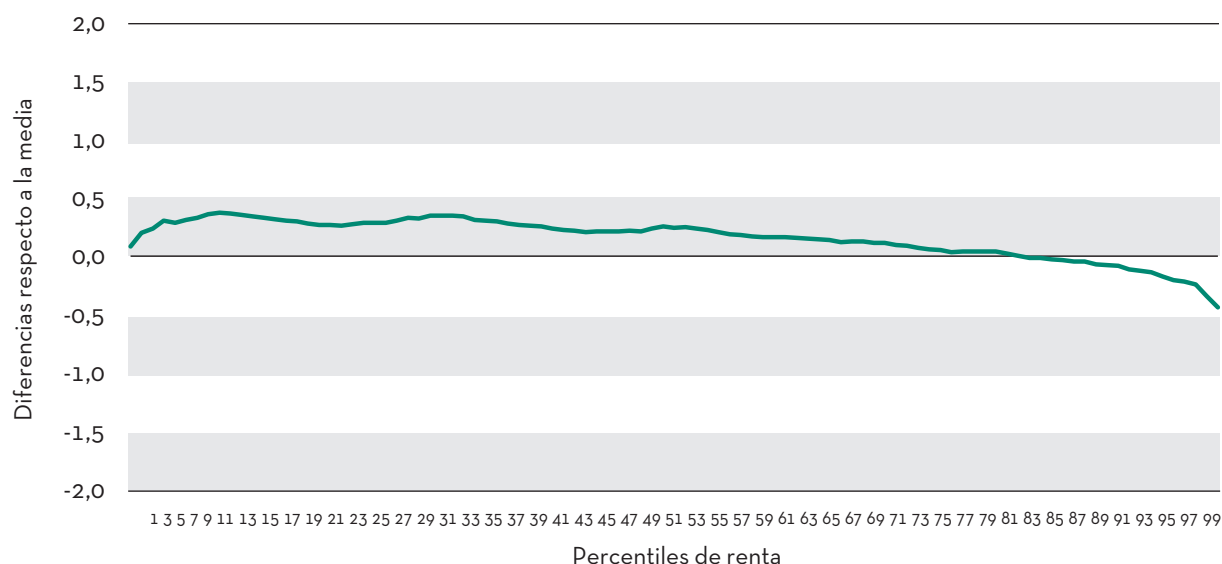
(63) AYALA, L. y CANTÓ, O. (2018). «The Driving Forces of Rising Inequality in Spain». En Nolan, B. y Forster, M. (eds.). *Inequality and Inclusive Growth in Rich Countries*. Oxford: Oxford University Press.

2.6.1. Las dificultades para conseguir un crecimiento inclusivo

España es uno de los grandes países de la Unión Europea donde el crecimiento del PIB per cápita ha sido mayor en los últimos 50 años. Mientras que, en términos corrientes, ese indicador se multiplicó por 16, lo hizo por 13 en Italia, por 10 en Francia y por 9 en Suecia, diferencias que dan cuenta de la magnitud diferencial del crecimiento económico en nuestro país. Esto ha supuesto una mayor convergencia con los países europeos más ricos. El crecimiento de la economía, sin embargo, no siempre se traduce de forma directa en la renta de los hogares, ya que los ingresos que estos reciben en los mercados, de trabajo y capital, están intermediados por una serie de factores que condicionan el paso desde la renta nacional a la renta disponible de los hogares. La mediana de la renta disponible de los hogares españoles todavía queda lejos de la de los principales países del entorno. En 2022 era un 70% de la de Alemania y un 72% de la de Francia, aunque se han recortado las distancias en comparación con la brecha que había a principios de siglo.

En términos del bienestar de los hogares, la pregunta relevante es en qué medida el crecimiento de los indicadores agregados de renta ha dado lugar a mejoras simultáneas de los distintos estratos que componen la población. Si el análisis se extiende a lo sucedido en los últimos 50 años, el panorama resultante es el de un crecimiento económico moderadamente progresivo, con un mayor incremento en términos reales respecto a la media de las rentas bajas que de las rentas altas (gráfico 2.18). Aunque positiva, la variación correspondiente a los percentiles de renta más bajos (primer decil) ha sido más modesta que la de los dos deciles siguientes. En el otro extremo, la evolución del 20% de los hogares con rentas más altas ha sido peor en términos relativos que la del resto de los hogares españoles.

GRÁFICO 2.18. Crecimiento real de la renta por percentiles en 1973-2023 (diferencias respecto a la media)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Presupuestos Familiares (INE).

La consideración de un intervalo temporal tan extenso puede ocultar cambios importantes en los distintos subperiodos comprendidos entre los años que lo definen. Tal como muestra el gráfico 2.19, se pueden diferenciar cinco etapas distintas de cambio, en las que la incidencia del crecimiento tuvo perfiles muy diferentes, con dos subperiodos claramente progresivos (1980-1990, 2015-2023), dos regresivos (1973-1980, 2007-2015) y uno con trazado casi horizontal (1990-2007).

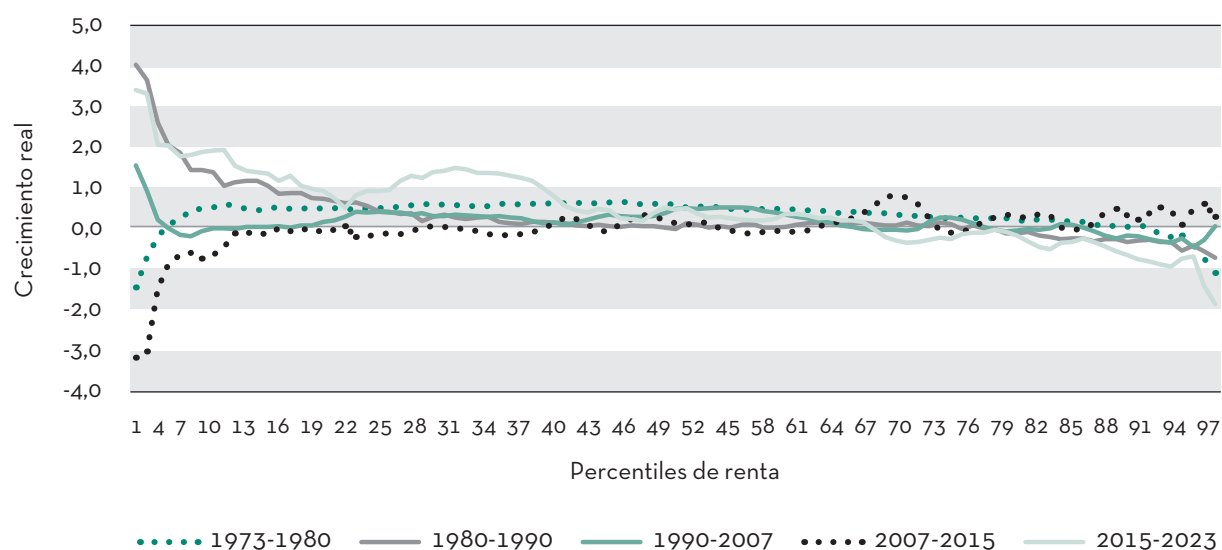
Tal como han ido recogiendo los distintos Informes FOESSA, existe un sólido consenso en torno a lo sucedido en las etapas anteriores a 2015. Entre 1973 y 1980, los cambios en el proceso distributivo fueron moderados, como resultado de distintas fuerzas contrapuestas, como el desarrollo tardío de los principales instrumentos del Estado de Bienestar y una importante reforma fiscal, y la crisis energética, con una gran destrucción de empleo. Los años ochenta fueron el periodo en el que mayor fue la traducción del crecimiento económico

en mejoras distributivas, debido, sobre todo, a la universalización de los servicios de bienestar social y la mejora en la actividad económica.

En los años siguientes, a la breve pero intensa crisis de 1992-1994 le siguió un prolongado proceso de crecimiento y de gran dinamismo en la creación de empleo, con una mejora de las rentas más bajas, que no afectó con la misma intensidad al resto de percentiles. Ese periodo concluyó con el inicio de la Gran recesión, en la que al drástico aumento del desempleo se unió la erosión del sistema de protección social, dando lugar a un proceso claramente regresivo en la evolución de la renta de los hogares.

A la recuperación posterior, iniciada en 2015 e interrumpida en 2020 por la pandemia, le siguió un nuevo proceso de crecimiento de las rentas más bajas. Al dinamismo del empleo se sumó el crecimiento del gasto social y el desarrollo de cambios legislativos, como el aumento del SMI o la reforma

GRÁFICO 2.19. Crecimiento real de la renta por percentiles y subperiodos en 1973-2023 (diferencias respecto a la media)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Presupuestos Familiares (INE).

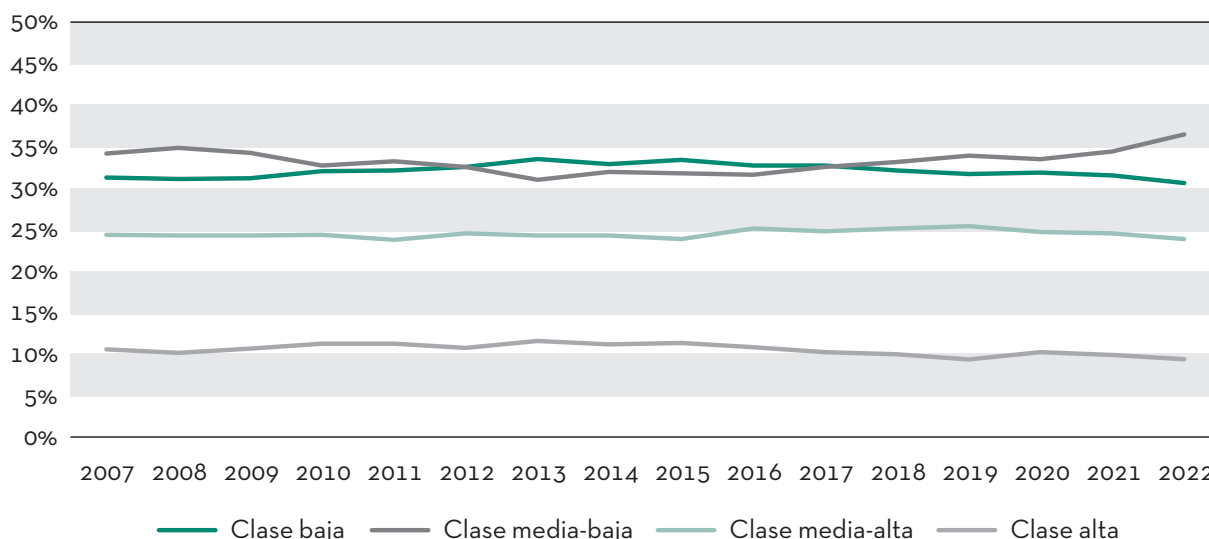
laboral, que contribuyeron a que la mejora de las rentas beneficiara, sobre todo, a los percentiles más bajos. Se constata el resultado de la fórmula más eficaz para conseguir un crecimiento inclusivo, que es la combinación de altos niveles de creación de empleo con el aumento del gasto en servicios públicos de bienestar social y prestaciones monetarias. Por el contrario, en las crisis parece repetirse un mismo proceso de deterioro del empleo e insuficiencia del sistema de protección, que da lugar a un rápido empeoramiento relativo de las rentas de los hogares con menos recursos.

2.6.2. La población se recompone por niveles de renta con la vivienda lastrando al estrato más vulnerable

La desigual incidencia del crecimiento de la renta en los distintos estratos de población en las

últimas décadas ha tenido que repercutir, necesariamente, en la estratificación de la sociedad española por niveles de ingresos. Uno de los debates más habituales es si se ha producido una recomposición de las distintas clases de renta. Un rasgo tradicional de la realidad española es el menor peso de la clase media-baja y la limitada capacidad de las políticas redistributivas para acercar la estratificación de rentas a la de otros países europeos. La gran dependencia de la redistribución del impacto de las pensiones provoca que una parte importante de los hogares que componen esta clase de renta media-baja sean mayores de 65 años, con una clase media en términos de renta más envejecida que la de otros países.

El gráfico 2.20 confirma el proceso de caída del grupo de rentas medias-bajas durante la crisis, paralela al aumento del de rentas bajas, que algún año pasó a ser el mayor de todos, junto al crecimiento del segmento con mayor renta. Los cambios fueron mucho menores en el de rentas medias-altas, que muestra un perfil muy estable

GRÁFICO 2.20. Porcentaje de población por clases sociales según nivel de renta(*) en 2007-2022

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

(*) Siguiendo a Atkinson y Brandolini (2013), la OCDE (2019) define la clase media en términos de renta de la siguiente forma: la clase baja es la formada por los hogares con ingresos por debajo del 75% del ingreso mediano, la clase media abarca los hogares con ingresos, entre el 75% y el 200% de ese ingreso; y la clase de renta alta agrupa a aquellos con ingresos superiores a ese último umbral. Puede ser útil también diferenciar entre un grupo de renta media-baja y otro de renta media-alta, correspondiendo el primero a quienes tienen ingresos entre 75% y el 125% de la mediana y el otro a los que tienen entre el 125% y el 200% de ese valor.

en el largo plazo, concentrando en el tiempo a una cuarta parte de los hogares y con una sensibilidad mucho menor que el resto de las categorías a los cambios de ciclo económico.

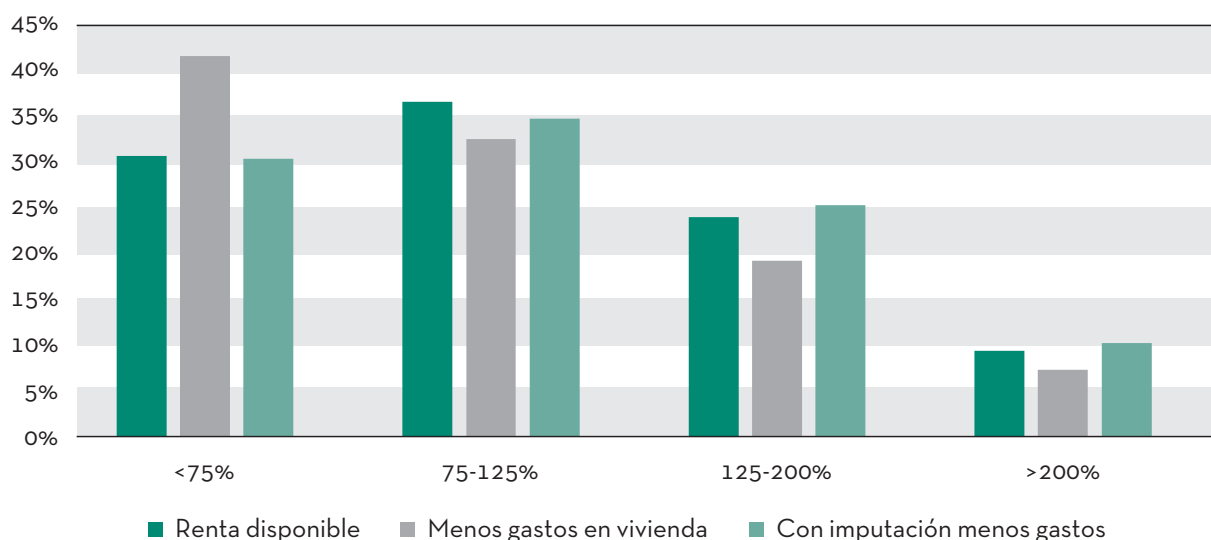
Lo sucedido desde entonces se separa notablemente del proceso de adelgazamiento de la clase media en la crisis. El rasgo más dominante ha sido la recuperación del grupo de renta media-baja, con un crecimiento de más de 4 puntos porcentuales. Dada la citada estabilidad en el otro grupo de rentas medias, esa recuperación ha dado lugar a una reducción del peso de los hogares con rentas bajas y a la disminución también, más acentuada, del segmento de rentas altas, con los valores más bajos de las últimas décadas. Este resultado se confirma con otras fuentes, como el Panel de Hogares del Instituto de Estudios Fiscales⁽⁶⁴⁾, si

bien en esta última fuente el grupo de renta más alta tiene un mayor peso relativo.

Una pregunta relevante relacionada con la recomposición de la población por niveles de renta guarda relación con la variable utilizada como foco del análisis. El crecimiento de la renta de los hogares durante los últimos años ha sido paralelo a un incremento de los costes de la vivienda. A menudo no se tiene en cuenta esta realidad al analizar los posibles cambios en la estratificación social. Una forma de hacerlo es considerar una variable de renta que tenga en cuenta estos costes (hipoteca, alquiler, seguros, impuestos, mantenimiento, gastos de suministros, facturas, etc.). El procedimiento habitual es restar a la renta disponible de los

tuto de Estudios Fiscales a partir de una muestra representativa de hogares a los que se hace un seguimiento en el tiempo, con información exhaustiva sobre su renta y patrimonio.

⁽⁶⁴⁾ Elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, la Agencia Estatal de Administración Tributaria y el Insti-

GRÁFICO 2.21. Porcentaje de población por clases de renta según los costes de la vivienda (2022)

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

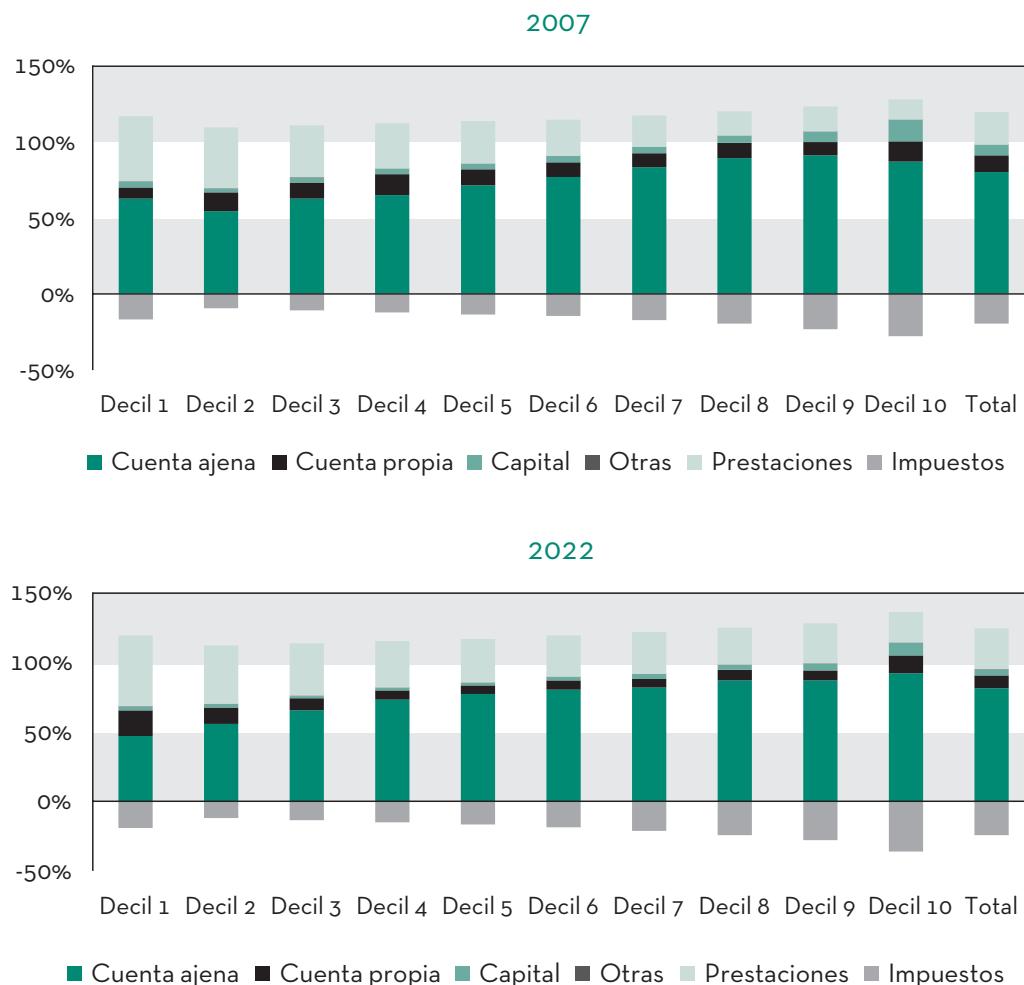
hogares todos los costes relacionados con el pago y el mantenimiento de la vivienda.

El gráfico 2.21 muestra cómo cambiaría cada uno de los grupos definidos según se tengan en cuenta o no los costes de vivienda. El cambio más significativo sería un drástico aumento del grupo de menos renta, que pasaría a ser el que tiene mayor peso. Con este criterio, casi cuatro de cada diez personas podrían ser consideradas como pertenecientes a la clase baja, definida en términos de renta. En el caso de los hogares con mayor renta se reduce su incidencia. Sin embargo, si además de restar los costes derivados de la vivienda se les imputa a los hogares una renta por la vivienda en propiedad, aumenta el peso del estrato con mayor nivel económico.

El crecimiento de la renta agregada de la sociedad y su distribución por estratos puede esconder diferencias importantes en lo que ha sucedido en las distintas fuentes de ingresos de los hogares. Tradicionalmente se ha considerado que la distribución de las rentas primarias de los hogares, las del trabajo y el capital, presentaban niveles altos de

desigualdad en el contexto comparado. La razón principal de esa imagen radicaba en la singularidad de la estructura productiva, con un menor peso que en otros países europeos de las actividades más intensivas en tecnología y una mayor proporción de empleos de bajos salarios, favorecida también por la mayor incidencia de la temporalidad. Esta mayor desigualdad de las rentas primarias no ha sido compensada suficientemente por los instrumentos básicos del sistema de impuestos y prestaciones, debido, sobre todo, al menor tamaño del propio sistema, con menores niveles de presión fiscal y gasto social que la media europea.

El gráfico 2.22 recoge la composición de la renta de los hogares españoles, tanto para el total de la población (última columna) como para cada decil en 2007 (antes de la gran crisis) y 2022 (última información disponible). La estructura de rentas para el conjunto de la población en los dos años considerados es muy similar, destacando, sobre todo, el peso de las rentas del trabajo asalariado sobre el total, que suponen casi dos tercios de la renta sin impuestos, aunque con una modesta caída de ese porcentaje en el tiempo. Las rentas

GRÁFICO 2.22. Composición de la renta disponible por niveles de renta

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

de capital tienen un peso reducido sobre el total, que ha ido disminuyendo desde el 6% en 2007 al 4% en 2022.

Destaca también la caída del peso relativo de las rentas del trabajo por cuenta propia. Este sigue muy concentrado en sectores como el comercio, la construcción y la hostelería, junto con actividades como la agricultura, en descenso, y los servicios técnicos y profesionales, en ascenso. Tal rasgo marca una diferencia importante con otros países europeos, en los que el perfil de trabajador por

cuenta propia se corresponde más con el de emprendedores de negocios industriales.

El cambio más relevante se ha dado en el peso de las prestaciones sociales, que creció casi 6 puntos en el periodo observado, hasta acercarse a una cuarta parte del total de los ingresos medios.

La composición de la renta disponible difiere notablemente entre los diferentes grupos de ingresos. En el mismo gráfico se muestra esa composición en los diferentes deciles de renta, con

grandes diferencias entre los pesos relativos de cada fuente en los primeros y últimos deciles. La más destacada es el mayor peso de las rentas del trabajo asalariado a medida que se asciende en la escala de rentas, con la excepción del primer decil. No sucede lo mismo con el trabajo por cuenta propia, en el que los grupos donde esta fuente tiene más peso han pasado a ser los ubicados en los extremos de la distribución. La relativa polarización de esta forma de acceso al empleo se explica, fundamentalmente, por la convivencia de ocupaciones técnicas y profesionales que exigen alta cualificación y reciben una elevada remuneración con muchos pequeños negocios personales que ofrecen muy pocas posibilidades de alcanzar un nivel suficiente de ingresos. Destaca también el peso de las prestaciones sociales en los deciles con mayores ingresos, debido, principalmente, a la revalorización de las pensiones y al aumento de las altas dentro del sistema de las prestaciones con cuantías máximas.

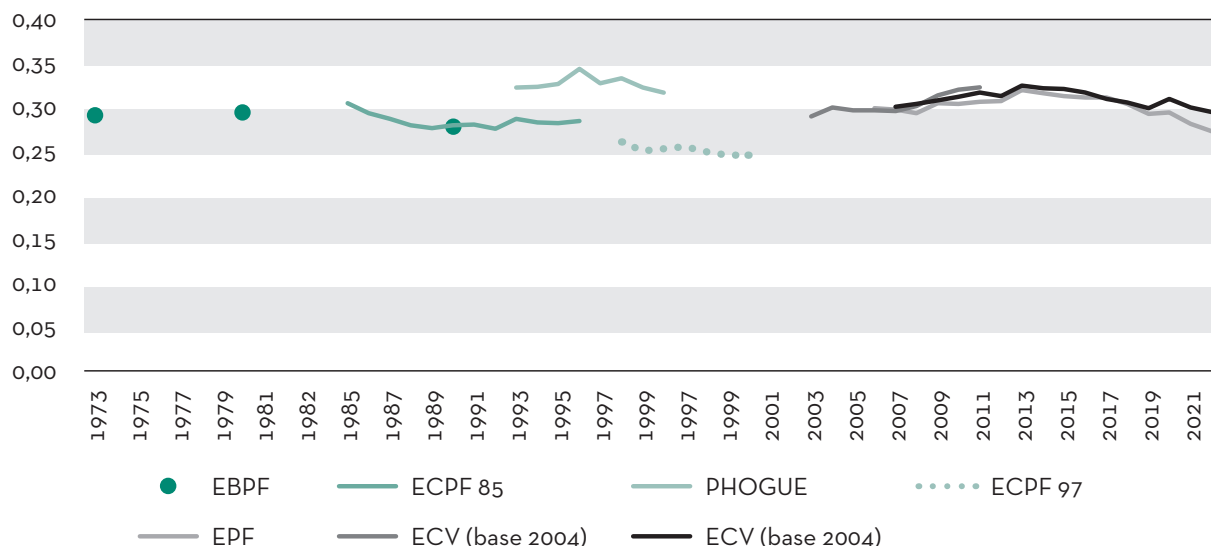
2.6.3. España sigue siendo uno de los países más desigualitarios de la UE

Los sucesivos Informes FOESSA han ido advirtiendo sobre la evolución de los indicadores básicos de desigualdad, lo que ha permitido tanto delimitar distintas etapas de crecimiento de esta como identificar las relaciones entre sus cambios y el crecimiento económico. Así, ya en el VI Informe (2008) se pudo constatar, después de varias décadas de reducción continuada de la desigualdad en la distribución de la renta entre los hogares españoles, que ese proceso se había frenado desde el primer tercio de los años noventa. El VII Informe (2014) mostró cómo en la crisis de 2008 la desigualdad aumentó a un ritmo sin parangón en las décadas previas, evaporándose en pocos años buena parte de las ganancias que habían

requerido varios años para su consolidación. Allí se identificó también que ese aumento de la desigualdad no era un proceso puramente cíclico, sino el resultado natural de un modelo distributivo sin cambios sustanciales en las últimas décadas, caracterizado por la alta vulnerabilidad de un segmento importante de la población española, con una acusada inestabilidad de las rentas de los hogares y una capacidad redistributiva limitada. Finalmente, el VIII Informe (2019) recogió una mejora en los indicadores respecto a la realidad de la crisis, pero también que quienes se encontraron peor en la fase previa habían sido los que habían tenido mayores dificultades para salir de esa situación, manteniéndose una amplia fractura social a pesar del crecimiento económico y la creación de empleo.

Desde la publicación de ese último informe han sido varios los cambios en algunos de los factores determinantes de la desigualdad, como una intensa recuperación económica, trunca temporalmente por la pandemia, el *shock* que supuso esta sobre las fuentes de ingresos, el súbito incremento del coste de la vida en los años posteriores y la introducción de las reformas ya citadas en la regulación del mercado de trabajo y en el sistema de garantía de ingresos, con la introducción de una renta mínima de ámbito nacional.

El gráfico 2.23 recoge la evolución de la medida más habitual de la desigualdad (índice de Gini) en los últimos 50 años. En él se pueden apreciar tanto los cambios descritos en los párrafos anteriores como lo sucedido en el periodo más reciente. Desde el momento más álgido de la crisis de 2008 (año 2013), el indicador de desigualdad ha registrado un importante descenso, hasta volver a los niveles existentes hace 15 años. La pandemia supuso un importante freno en este proceso de reducción de las diferencias entre los hogares, con un pronunciado repunte de la desigualdad en 2020, pero la evolución desde entonces hasta la fecha de cierre de este análisis ha sido de disminución del indicador.

GRÁFICO 2.23. Evolución de la desigualdad en España en 1973-2022 (índice de Gini)

Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Presupuestos Familiares, el PHOGUE y la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

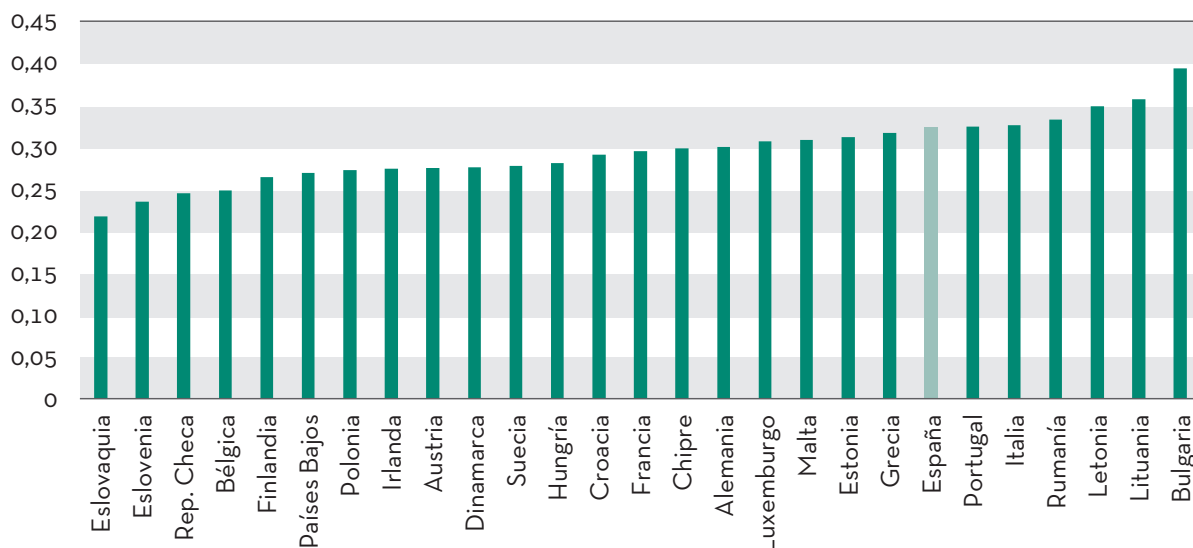
Esta reducción no ha evitado que España siga incluyéndose dentro del grupo de países donde el reparto de la renta es menos igualitario (gráfico 2.24). Solo Portugal, Italia, Rumanía, Letonia, Lituania y Bulgaria presentan niveles del indicador superiores a los de España. El crecimiento del empleo y de las prestaciones sociales no ha sido suficiente para invertir el retrato tradicional de la sociedad española como desigualitaria en el contexto comparado de los países de la UE. Si bien esos factores son fundamentales para reducir las diferencias de renta entre los hogares, no ha habido cambios medulares en otros de los principales determinantes de la desigualdad, como una estructura productiva todavía muy dependiente de actividades que para competir necesitan bajos costes laborales, la mayor incidencia del desempleo y el tamaño más reducido del sistema de impuestos y prestaciones monetarias.

2.6.4. Se mantiene la menor capacidad de la intervención pública para reducir la desigualdad

La desigualdad es resultado de la compleja interacción entre factores económicos, demográficos y sociales con varios elementos relacionados con la intervención pública, entre los que desempeñan un papel esencial tanto el diseño como la intensidad protectora de los impuestos y las prestaciones sociales. En España, el desarrollo de los instrumentos básicos del Estado de Bienestar en las últimas décadas del siglo pasado dio lugar a importantes aumentos de la capacidad de corrección de la desigualdad, aunque su impacto redistributivo no ha llegado aún hoy a los niveles de los grandes países de la zona euro, como Francia y Alemania.

El gráfico 2.25 muestra los efectos redistributivos potenciales globales de varios sistemas europeos de prestaciones e impuestos en las dos últimas

GRÁFICO 2.24. Índice de Gini en la Unión Europea (media de 2018-2022)

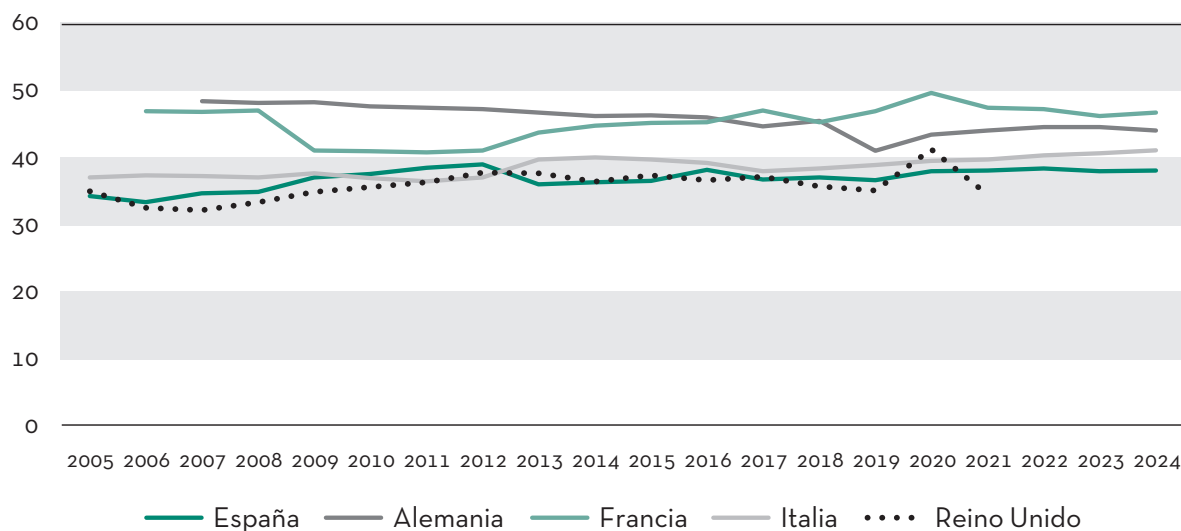


Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC (Eurostat).

décadas utilizando el simulador EUROMOD bajo el supuesto de que todas las prestaciones llegan a sus beneficiarios potenciales. En conjunto, tanto el sistema francés como el alemán han sido los

más efectivos en reducir la desigualdad durante el periodo analizado en comparación con el británico, el italiano y el español. El sistema español, que era el más débil junto con el del Reino Unido

GRÁFICO 2.25. Capacidad del sistema de prestaciones e impuestos para reducir la desigualdad en distintos países de la UE en 2005-2024 (% de reducción del índice de Gini)



Nota: Las políticas corresponden al año señalado, mientras que se utilizan los datos del año más cercano.

Fuente: Elaboración propia a partir de EUROMOD I3.4.6 a I3.5.2 y datos EU-SILC.

en 2005, ha mejorado su capacidad redistributiva potencial, llegando al 40%, y con un efecto cíclico claro entre 2008 y 2012, los peores momentos de la Gran Recesión.

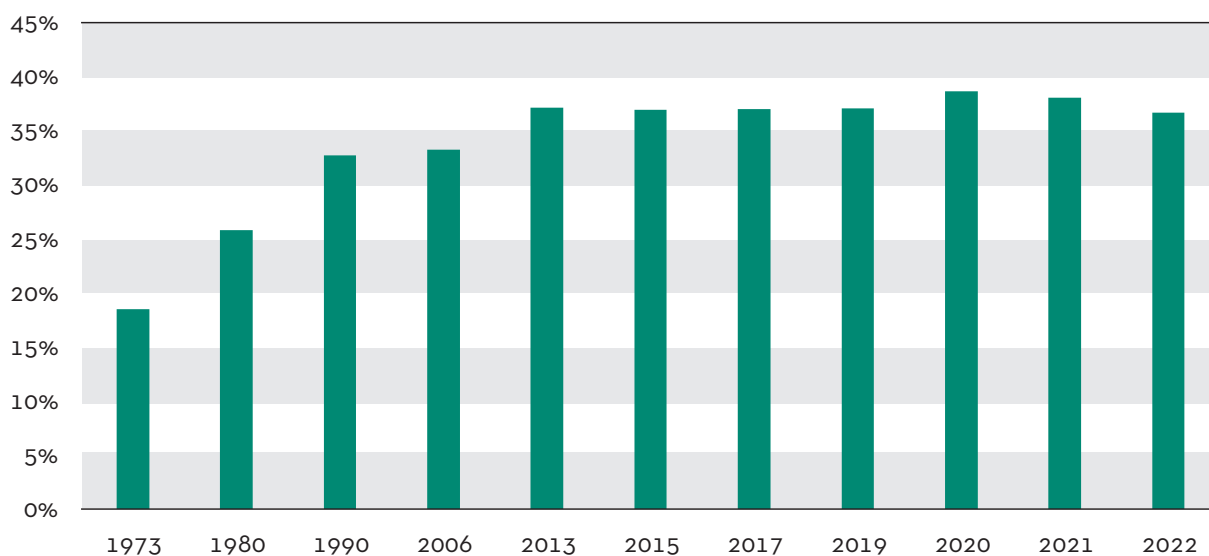
Si se calcula el efecto redistributivo efectivo a partir de las encuestas de hogares y, por tanto, sin asumir que todas las prestaciones llegan a sus destinatarios, los niveles de capacidad redistributiva son algo menores (gráfico 2.26). El efecto redistributivo efectivo calculado con fuentes comparables desde 1973 hasta hoy permite visualizar el desarrollo que tuvieron algunos instrumentos básicos del Estado de Bienestar en los años ochenta del siglo pasado, como la mejora de las pensiones contributivas y la extensión del impuesto sobre la renta y de las prestaciones por desempleo, que dieron lugar a importantes aumentos de la capacidad de corrección de la desigualdad del sistema. Esa capacidad de los estabilizadores automáticos, como las prestaciones por desempleo y los impuestos, aumentó entre 2005 y 2013, para moderarse después hasta la pandemia, cuando volvió a

crecer. La capacidad redistributiva actual es superior a la que había a principios de siglo.

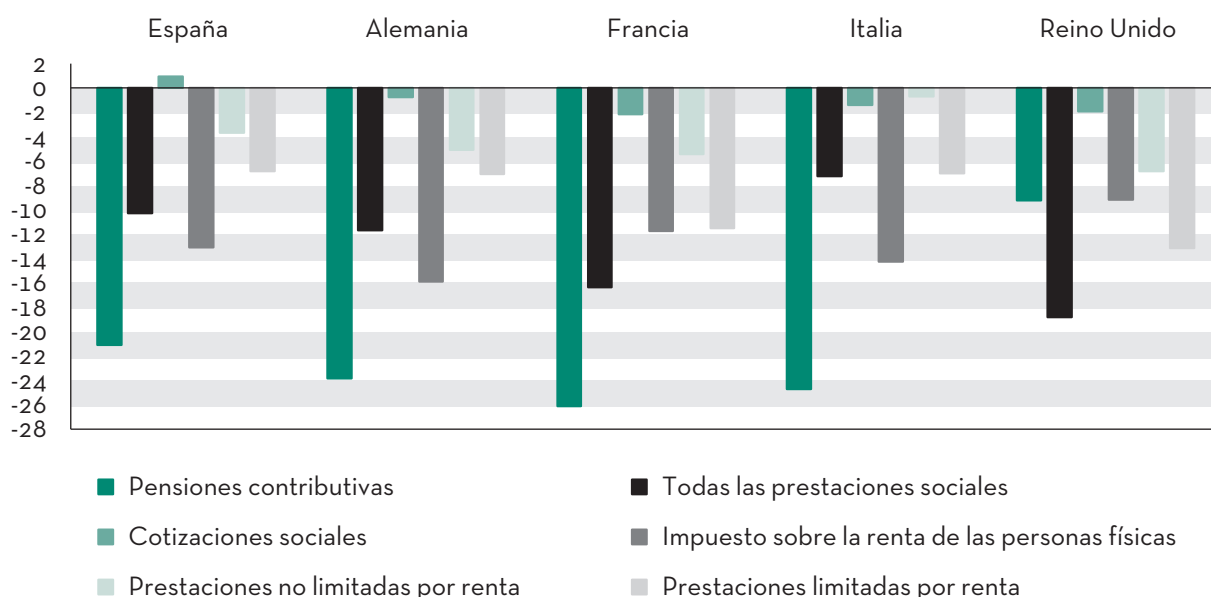
Como se ha señalado, ese impacto es inferior al de los otros países mencionados, lo que obliga a preguntarse por las razones de ese efecto diferencial. La literatura que analiza los efectos redistributivos de los sistemas de impuestos y prestaciones no ha llegado todavía a un consenso respecto a cuáles son exactamente los ingredientes concretos que ha de tener un sistema de prestaciones e impuestos para que resulte lo más igualador posible. Solo hay cierto acuerdo sobre algunos hechos estilizados, como que en la mayoría de los sistemas el impuesto sobre la renta tiene un efecto igualador más grande que las prestaciones condicionadas por renta y que las cotizaciones sociales son muy poco relevantes en términos de su capacidad redistributiva.

Para comprender mejor qué herramientas son más determinantes para conseguir mayores niveles de redistribución de la renta disponible, en el gráfico 2.27 se individualiza el efecto redistributivo

GRÁFICO 2.26. Capacidad del sistema español de prestaciones e impuestos para reducir la desigualdad en 1973-2022 (% de reducción del índice de Gini)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Presupuestos Familiares (EPF) y la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

GRÁFICO 2.27. Capacidad del sistema de prestaciones e impuestos para reducir la desigualdad, por tipos de políticas en 2021 (% de reducción del índice de Gini)

Fuente: Elaboración propia a partir de EUROMOD I3.5.2 y datos EU-SILC 2018.

por tipos de políticas. Los resultados muestran que la cesta de políticas que permite reducir la desigualdad es variada. Los más redistributivos, como el sistema francés y el alemán, basan su capacidad redistributiva en el papel del impuesto sobre la renta y de las pensiones contributivas, con un papel mucho más limitado del resto de las prestaciones. En contraste, el sistema británico, el más débil, se basa fundamentalmente en el impacto redistributivo de las prestaciones, algunas de ellas universales y muchas focalizadas en los más vulnerables, a la vez que, comparativamente, utiliza menos el impuesto sobre la renta personal y el sistema de pensiones como instrumentos redistributivos.

Uno de los factores que explican la debilidad redistributiva de las políticas de transferencias en España es el menor papel compensador de las prestaciones no contributivas. Además, las prestaciones familiares en España han sido tradicionalmente muy bajas, lo que limita su capacidad redistributiva, tanto en el caso de las focalizadas como de las universales. Adicionalmente, aunque la progresividad del impuesto sobre la renta español es similar a la de otros países europeos, los tipos medios efectivos están entre los más bajos de los países de la eurozona, lo que lastra su capacidad redistributiva.

2.7. La pobreza es más consistente y crónica

Una de las problemáticas relacionadas con la distribución de la renta es la notable incidencia de la pobreza, que ha sido objeto de atención preferente

de los Informes FOESSA. Como se ha señalado, una vez superada la pandemia, el crecimiento económico y el empleo han mostrado una evolución

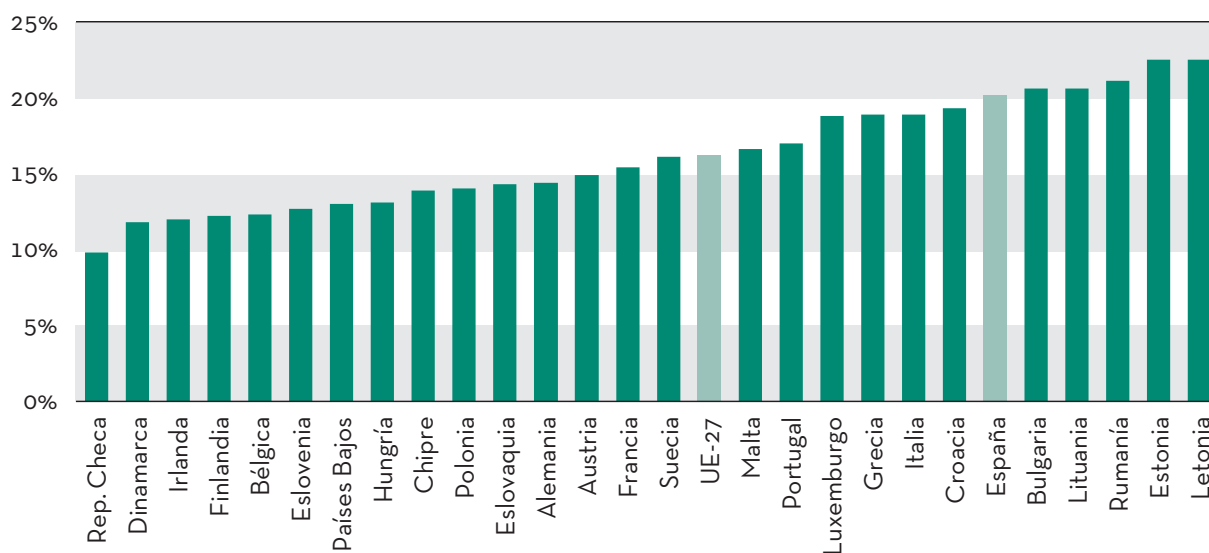
favorable en España. Además, el SMI ha crecido a un ritmo sin precedentes desde el año 2019 y se ha rebajado de forma importante la temporalidad del empleo a partir de la entrada en vigor de la reforma laboral de 2022. En el lado negativo, la inflación repuntó y se han registrado tensiones en mercados clave, como los de la energía y la vivienda, debido en parte a factores externos —como la guerra de Ucrania—, pero también a desequilibrios internos de carácter mucho más estructural.

Las tendencias de la pobreza y la privación material pueden estudiarse utilizando las Encuestas de Condiciones de Vida que elabora el INE. Los datos sobre ingresos y situación económica de los hogares que recoge esta fuente permiten describir el contexto de largo plazo en el que se desarrollan los procesos investigados en los distintos Informes FOESSA. Es importante analizar tanto los ingresos como los indicadores de privación material y, sobre todo, examinar ambas realidades no solo desde un punto de vista estático, sino tratando también de identificar su dinámica.

2.7.1. Una pobreza más joven y crónica

El indicador básico de riesgo de pobreza alcanzó en España un 20,2% en 2023. Esto implica que una de cada cinco personas vive en hogares cuyos ingresos son inferiores al 60% del ingreso mediano (unos 915 euros mensuales para un hogar unipersonal). Este dato es superior en 4 puntos al promedio de la UE-27 (16,2%) y está muy por encima del que registran las principales economías europeas. Esa posición desfavorable de España se ha mantenido en el tiempo. Ya en el año 2010, primero para el que existen datos para todos los actuales miembros de la Unión Europea, tenía el tercer mayor valor, tras Rumanía y Bulgaria. Trece años más tarde, la tasa de pobreza española solo es superada por los dos países anteriores y por los tres países bálticos, Estonia, Letonia y Lituania (gráfico 2.29).

GRÁFICO 2.28. Tasa de riesgo de pobreza en los países de la Unión Europea en 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

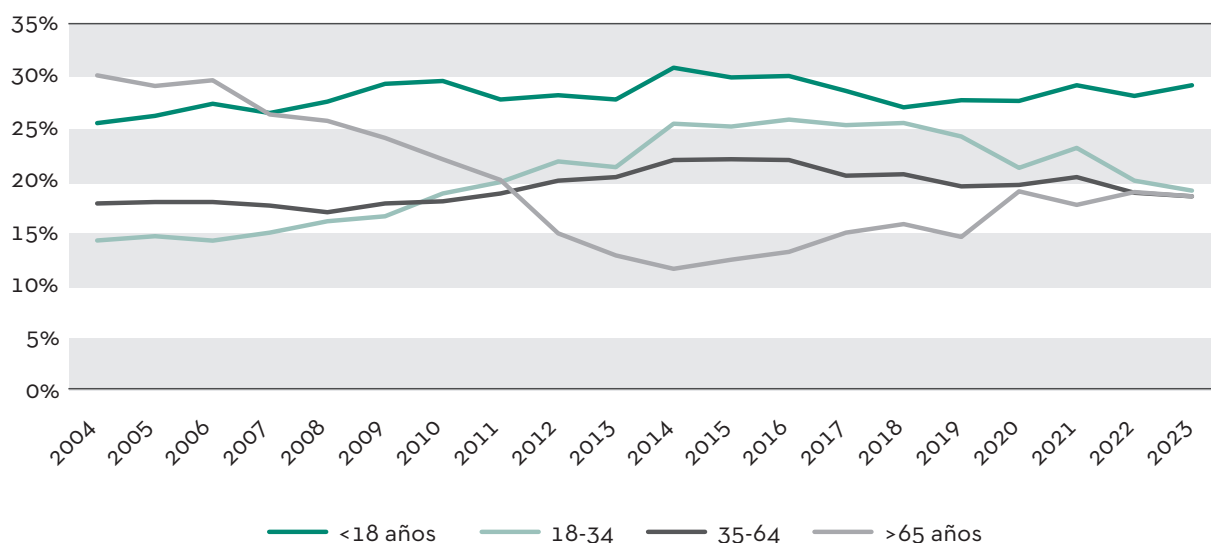
El indicador de pobreza monetaria ha sufrido pocos cambios en los últimos 20 años: 20,1% en 2004, 22,1% en 2015, 21,7% tras la pandemia y 20,2% en 2023. El ciclo económico influye en el indicador, pero de forma amortiguada, al cambiar el propio umbral año a año en función de la renta mediana de la población. Cuando la sociedad se empobrece el umbral baja, y al contrario ocurre cuando la economía y las rentas crecen. Si el mismo indicador se calcula con un umbral fijo en términos reales, el efecto del ciclo económico se percibe más claramente. Con este umbral, la pobreza aumentó en España desde el 20,1% en 2008 hasta el 30,9% en 2014, reflejando el efecto de los años más duros de la crisis. A partir de entonces se redujo de forma continuada, excepto en el primer impacto de la pandemia.

Aunque la tasa global de riesgo de pobreza de 2023 coincide prácticamente con la de 2004, no ocurre lo mismo si se desagrega por grandes grupos de edad. Ha habido un claro trasvase del riesgo desde las personas mayores hacia los menores

de 18 años y las personas entre 18 y 34 años (gráfico 2.29). Las personas mayores tenían los niveles más altos de pobreza en los años previos a la crisis de 2008, pero su posición relativa mejora conforme aumenta el desempleo entre la población activa, convirtiéndose en la franja de edad con menor riesgo a partir de 2012. Este cambio refleja la ventaja que supuso la estabilidad de las pensiones en un contexto de pérdida de ingresos para otros hogares. Aunque el inicio de la nueva fase expansiva empeora su indicador, las personas mayores siguen teniendo hoy en día tasas de pobreza inferiores a la media nacional.

Entre las personas adultas y jóvenes, la pobreza ha seguido la tendencia opuesta, con niveles crecientes durante el periodo de crisis y descendentes a partir de 2017, salvo un pequeño repunte debido a la pandemia. En el caso de la juventud, sin embargo, la tasa de riesgo de pobreza actual (18,8%) es más de 4 puntos superior a la registrada en 2004. Desde el inicio de la crisis, el grupo más afectado por situaciones de baja renta es el

GRÁFICO 2.29. Tasa de riesgo de pobreza por grupos de edad (2004-2023)



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

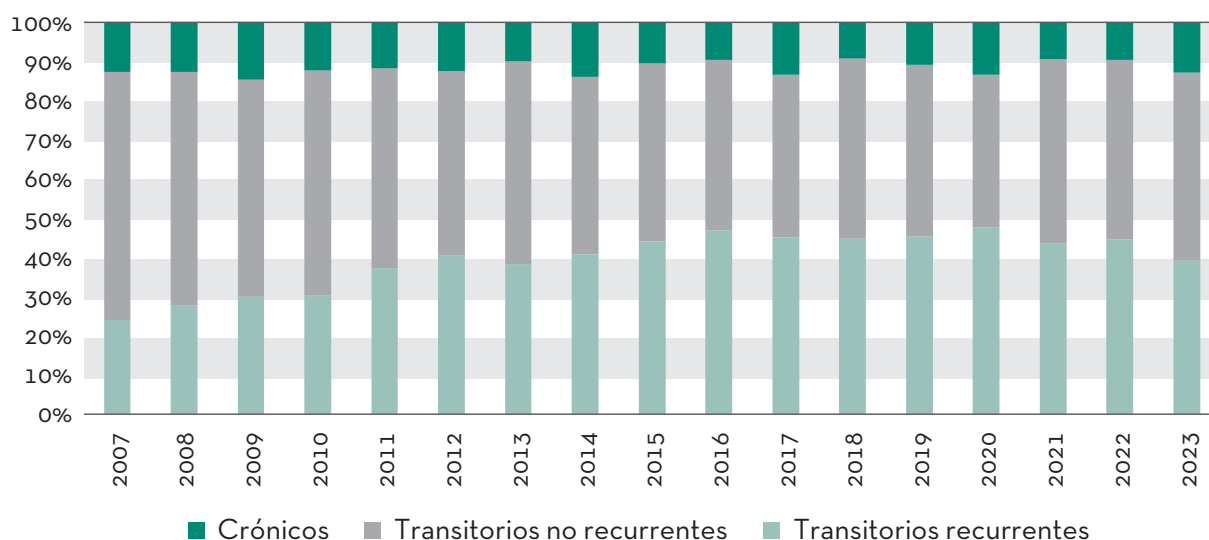
de los menores de edad, sin que la recuperación económica haya mejorado significativamente su situación. De hecho, en 2023, la tasa de pobreza infantil rondaba el 29%, 10 puntos por encima de la que tienen los demás grupos de edad⁽⁶⁵⁾. La pregunta de por qué la infancia se está quedando atrás en una fase de crecimiento del PIB y del empleo, con mejoras importantes en el SMI, constituye una cuestión clave para mejorar el diseño de la política social.

Otro rasgo preocupante es el notable aumento del porcentaje de personas que sufren pobreza de forma crónica, especialmente entre 2008 y 2016, hasta llegar en 2020 casi al 50% las personas que sufren alguna vez pobreza a lo largo de un periodo de cuatro años (gráfico 2.30). Esta cronificación de

la pobreza sugiere que un porcentaje significativo de la población ha experimentado dificultades estructurales que les impiden salir de ese estado, consolidándose las situaciones de larga duración.

El crecimiento de la cronicidad se produce al mismo tiempo que se reduce la transitoriedad no recurrente de la pobreza, lo que podría sugerir un trasvase de este grupo frente a aquellos y, por tanto, una polarización en la dinámica de la pobreza. Las personas que antes lograban superar la pobreza temporalmente podrían estar enfrentándose en los últimos años a barreras más estructurales, con un importante efecto acumulativo del desempleo de larga duración, la precarización laboral o el aumento del coste de la vida.

GRÁFICO 2.30. Patrones de persistencia de la pobreza (2007-2023)



Nota: Se definen distintos grupos según el patrón (o «itinerario») de pobreza que presente en el año en curso y los tres años anteriores (siendo 1 ser pobre y 0 en caso contrario): a) los crónicos: presentan los siguientes patrones de pobreza: 1111, 1110 y 0111; b) los transitorios no recurrentes presentan los siguientes patrones de pobreza: 0001, 0010, 0011, 0100, 0110, 1000, 1001 y 1100; y c) los transitorios recurrentes presentan los siguientes patrones de pobreza: 0101, 1010, 1011 y 1101.

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

(65) La Encuesta de Condiciones de Vida de 2024, publicada después de la elaboración de los trabajos preparatorios de este capítulo, mantiene este retrato, elevando la tasa de pobreza de los menores de 16 años al 29,2%.

2.7.2. La privación material aumenta a pesar del crecimiento económico

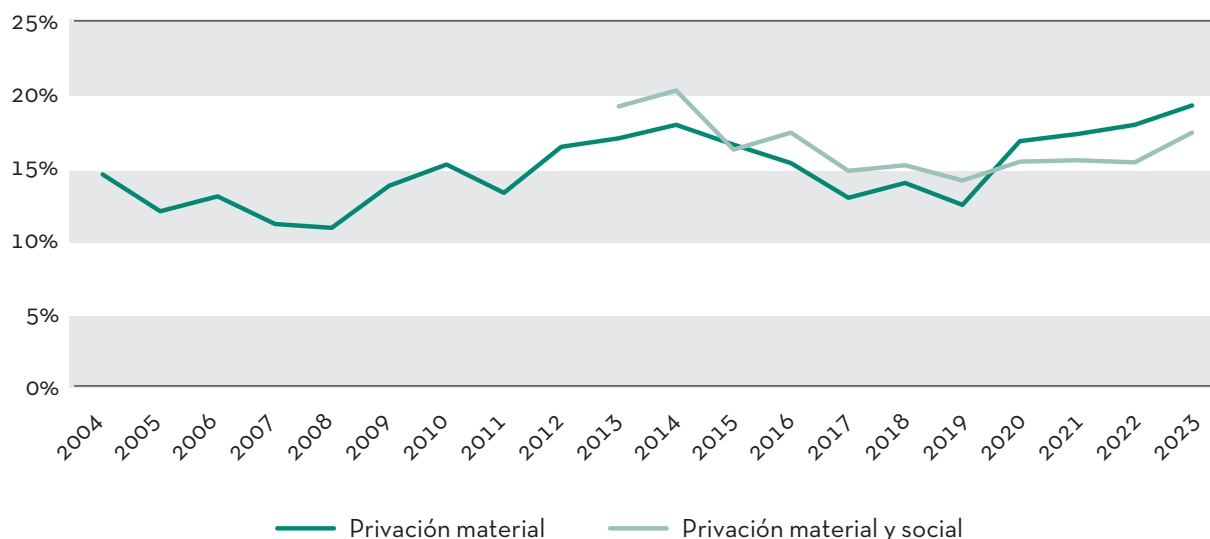
La privación material y social afectaba en 2023 al 17,2% de la población. Es decir, una de cada seis personas sufría carencias en al menos cinco de los trece indicadores que definen, de acuerdo con la Estrategia 2030, las situaciones de privación material y social. Desde que existen datos de este indicador, España ha tenido una tasa de privación material y social sistemáticamente por encima de la media de la UE-27, salvo en 2014. En los años más recientes, España ha alcanzado su peor posición respecto al resto de países de la UE, con una incidencia muy superior a la de la mayoría de los países, quedando solo por detrás de Grecia, Bulgaria y Rumanía.

La evolución de los indicadores de privación muestra cómo los cambios de ciclo económico,

pero también otros fenómenos económicos y sociales, afectan al nivel de vida de las personas. A partir de la crisis de 2008, los índices de privación aumentaron hasta alcanzar un máximo en 2014, después de varios años de prolongada recesión (gráfico 2.31). En 2015 comenzó una tendencia a la baja de las tasas, que se interrumpió con el inicio de la pandemia. Los niveles recientes, en un contexto de sólido crecimiento económico y del empleo, sugieren una tendencia preocupante de aumento.

Los mayores incrementos de los valores de privación corresponden a tres indicadores. La población en hogares que no pueden permitirse mantener una temperatura adecuada en la vivienda aumentó desde el 8% en 2019 hasta el 21% en 2023, valor nunca registrado antes. Esta evolución es consecuencia del crecimiento de los precios de la energía, especialmente intenso desde finales de 2020 hasta finales de 2022. En segundo lugar, muchas más familias han tenido que incurrir en

GRÁFICO 2.31. Privación material en España según el conjunto de indicadores definido para la Estrategia 2020 y para la Estrategia 2030(*)



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

(*) El concepto de privación material empleado en la Estrategia 2020 de lucha contra la pobreza y la exclusión social estaba basado en nueve indicadores y fue sustituido en la Estrategia 2030 por otro con trece indicadores.

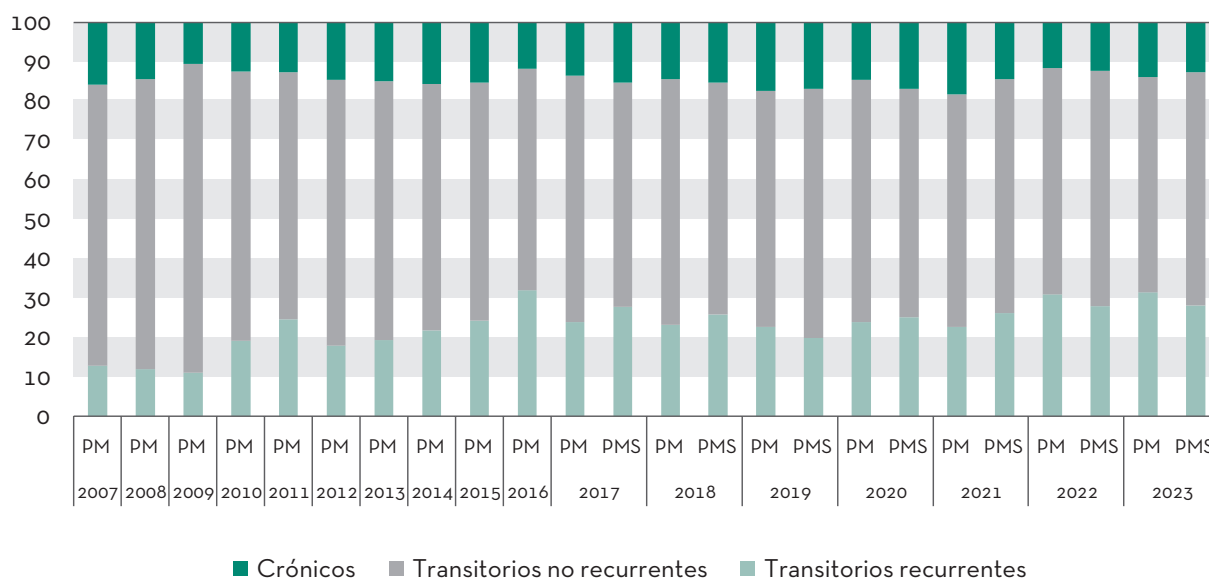
algún retraso en los pagos relacionados con la vivienda (alquiler, hipoteca, recibos de luz, gas, etc.), pasando del 8% de 2019 al 14% actual, siendo también de los valores más altos de la serie histórica. Por último, aunque se trata de una porción pequeña de hogares, la población que no puede alimentarse de manera adecuada creció hasta superar el 6% en 2023, unos 3 millones de personas, de las cuales casi 600.000 son niños y niñas.

Como en el caso de la pobreza, conocer si la privación es un fenómeno que viene marcado por la cronicidad o si tienen mayor peso las situaciones de transitoriedad y si estas son recurrentes o no resulta de especial importancia. El gráfico 2.32 muestra cómo el patrón que más se repite es el de quienes sufren privación de forma transitoria y no recurrente. Son personas que logran salir de estas situaciones antes de volverse crónicas o recurrentes, un dato positivo. Sin embargo, este grupo se ha reducido de forma sostenida durante el periodo analizado.

Al mismo tiempo, el análisis muestra un incremento de los que sufren privación de forma crónica. La crisis financiera tuvo un impacto muy significativo en el aumento de este grupo, lo que refleja la dificultad para recuperarse de privaciones prolongadas. Después, tras un periodo de casi cinco años de descenso de la cronicidad de la privación, con la pandemia volvió a crecer. La crisis de la pandemia agravó las desigualdades estructurales y aumentó la duración de las privaciones. El aumento de los precios de bienes y servicios esenciales (vivienda, energía, alimentos) ha dificultado la salida de la privación, especialmente en las personas que sufren privación crónica.

El cambio más destacado en la dinámica de la privación material se observa en los hogares que no pueden permitirse mantener una temperatura adecuada en su vivienda. Hace pocos años, estos afrontaban esta forma de privación como un fenómeno transitorio no recurrente, logrando, en su mayoría, superar estas situaciones de mayor

GRÁFICO 2.32. Evolución de la dinámica de la privación en España en 2007-2023 según el índice de privación material (PM) (Estrategia 2020) y el índice de privación material y social (PMS) (Estrategia 2030)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos longitudinales de EU-SILC.

severidad antes de que se convirtieran en crónicas o recurrentes. Sin embargo, en 2023, el número de hogares que sufren esta forma de privación de forma crónica es más del doble que en 2017. Se ha producido también un aumento significativo de los hogares que la sufren de forma recurrente.

2.7.3. Las crisis han aumentado el solapamiento entre baja renta y privación material

Los índices de pobreza basados en la renta y los indicadores que identifican directamente las carencias o privaciones que sufren las personas permiten una aproximación a la vulnerabilidad económica de los hogares. Ambas medidas representan dos conceptos de pobreza que están relacionados pero son intrínsecamente diferentes en función de varios factores, como la edad, el estado de salud, el nivel de previsibilidad de los ingresos o el lugar de residencia.

Si los dos enfoques son útiles para identificar el riesgo de pobreza y exclusión social, la combinación de ingresos bajos y privación material ofrece un criterio valioso para investigar el perfil de un grupo de hogares especialmente vulnerables. Se trata de los que sufren «pobreza consistente», englobando en tal concepto a los que tienen simultáneamente baja renta y privación. La combinación de ambos índices, pobreza monetaria y privación material, arrojó una tasa de pobreza consistente en 2023 de un 8% o un 7,6%, según se defina la privación con la Estrategia 2020 o 2030.

La tabla 2.4 muestra el grado de solapamiento entre baja renta y privación material. Se puede apreciar un claro aumento en el tiempo, aunque con fases diferentes en el periodo analizado. En los años de crisis disminuyó la población que no tenía ni

baja renta ni privación material, al igual que los que tenían solo baja renta. En cambio, casi se duplicó la pobreza consistente y creció también el grupo de los que sufrían solo privación. En el periodo posterior de recuperación aumentó de nuevo el porcentaje de población que no sufre baja renta ni privación material y también lo hizo el de los que sufren solo baja renta. También se redujo el grupo de los que sufren de forma simultánea baja renta y privación material, pero el grado de solapamiento ha seguido manteniéndose en niveles muy superiores a los que había hace dos décadas.

2.7.4. Sin cambios en el perfil de los grupos de riesgo

Los datos de pobreza y privación muestran, en lo esencial, una continuidad en el perfil de los grupos de riesgo: las situaciones que incrementan el riesgo de pobreza siguen siendo las mismas que hace 15 años. Una forma de constatarlo es centrarse en los colectivos que tienen tasas que duplican o más el promedio nacional en alguno de los índices o periodos: hogares afectados por el desempleo, personas migrantes, familias monoparentales o con más de dos niños, hogares que deben pagar alquileres o aquellos cuya persona de referencia tiene mala salud (tabla 2.5). El paro, el origen inmigrante y el pago de un alquiler acentuaron sus efectos negativos durante la Gran Recesión, llegando a valores de pobreza consistente superiores al 40% entre los hogares con muy baja intensidad laboral. En general, la situación de estos grupos de alto riesgo mejoró entre 2014 y 2019, con caídas notables de las tasas de privación entre las familias de origen extranjero, los arrendatarios y los hogares con baja intensidad laboral. En 2019, la economía estaba en una fase expansiva y las cifras de desempleo habían reducido su nivel hasta datos comparables a los de 2008. Esto tuvo su reflejo en el menor número de personas en hogares cuya persona de referencia estaba en paro.

TABLA 2.4. Solapamiento entre baja renta y privación material en 2004-2023 (indicadores de la Estrategia 2020)

	Distribución porcentual de la población (%)				Ratio de solapamiento ⁽¹⁾
	No pobre	Solo privación	Solo baja renta	Baja renta y privación	
2004	71,2	8,7	14,4	5,7	0,206
2005	73,1	6,8	15,0	5,1	0,182
2006	72,8	6,9	14,3	6,1	0,198
2007	74,3	6,0	14,6	5,1	0,187
2008	74,6	5,5	14,6	5,3	0,186
2009	72,6	7,1	13,8	6,6	0,216
2010	71,3	8,0	13,6	7,2	0,235
2011	72,4	7,0	14,4	6,2	0,221
2012	70,3	8,9	13,4	7,5	0,244
2013	70,9	8,7	12,2	8,2	0,274
2014	69,7	8,1	12,5	9,7	0,320
2015	70,4	7,5	13,2	9,0	0,286
2016	71,1	6,6	13,7	8,6	0,284
2017	72,7	5,7	14,5	7,2	0,264
2018	72,5	5,9	13,6	7,9	0,271
2019	74,2	5,1	13,4	7,2	0,268
2020	70,7	8,3	12,6	8,4	0,270
2021	70,0	8,4	12,8	8,8	0,281
2022	69,8	9,8	12,4	8,1	0,260
2023	68,6	11,2	12,2	8,0	0,259
Variación					
D2004-2008	3,4	-3,2	0,2	-0,4	0,0
D2008-2014	-4,9	2,6	-2,1	4,4	0,1
D2014-2019	4,5	-3,0	0,9	-2,5	-0,1
D2019-2023	-5,6	6,1	-1,2	0,8	0,0

Nota: ⁽¹⁾ Se define como ratio de solapamiento el cociente entre el número de personas que sufren simultáneamente baja renta y privación y el número de personas que sufren o baja renta o privación.

Fuente: Elaboración propia a partir de los ficheros de corte transversal de la ECV (INE).

Los cambios entre 2019 y 2023 reflejan el efecto de la pandemia y las dificultades económicas generadas por la crisis de los precios de la energía y la vivienda, junto con el repunte de la inflación, con un pico máximo del 8,4% en 2022. A nivel agregado, se observa un aumento de la privación material y social como impacto más visible, sobre todo entre los que pagan un alquiler a precio de

mercado, las familias inmigrantes y las que tienen tres o más niños. Este aumento es compatible con una reducción de la tasa de pobreza monetaria de los dos primeros grupos. El riesgo de pobreza aumentó ligeramente entre las familias numerosas y las monoparentales, los dos tipos de hogar que siguen presentando en 2023 porcentajes de baja renta que superan el 45%.

TABLA 2.5. Evolución de la proporción de población en hogares de baja renta, privación material y pobreza consistente en los principales grupos de riesgo en 2009-2023 (%)

	2009	2014	2019	2023
<i>Persona de referencia en paro</i>				
Baja renta	41	51	54	50
Privación	37	47	40	41
Pobreza consistente	22	35	29	29
<i>Muy baja intensidad laboral</i>				
Baja renta	55	63	59	62
Privación	38	53	45	45
Pobreza consistente	30	42	35	36
<i>Origen inmigrante</i>				
Baja renta	41	49	46	41
Privación	32	42	30	34
Pobreza consistente	19	29	21	18
<i>Pareja con 3 o más niños</i>				
Baja renta	44	42	41	45
Privación	29	35	25	35
Pobreza consistente	22	25	19	22
<i>Familia monoparental</i>				
Baja renta	48	44	42	46
Privación	21	33	28	27
Pobreza consistente	17	30	22	18
<i>Paga alquiler a precio de mercado</i>				
Baja renta	39	44	38	33
Privación	30	36	27	34
Pobreza consistente	19	25	17	17
<i>Paga alquiler a precio inferior al de mercado</i>				
Baja renta	34	49	48	44
Privación	33	59	45	35
Pobreza consistente	20	40	34	23
<i>Mala o muy mala salud</i>				
Baja renta	28	24	30	29
Privación	22	33	34	35
Pobreza consistente	11	15	17	18
TOTAL				
Baja renta	20	22	21	20
Privación	13	20	13	17
Pobreza consistente	6	11	7	7

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

Para entender por qué aumentó entre 2019 y 2023 el nivel global de privación material y social, aun cuando la tasa de pobreza monetaria se mantuvo más o menos constante, hay que ampliar el foco y examinar la situación de los grupos considerados de riesgo medio o bajo. La tabla 2.6 muestra la evolución de los niveles de pobreza y privación material de las familias cuya persona de referencia está ocupada, las parejas con uno o dos niños, las que están adquiriendo su vivienda con un préstamo hipotecario, las encabezadas por una persona con estudios secundarios y las pertenecientes a

grupos ocupacionales intermedios. En este caso no se trata de grupos minoritarios, sino de circunstancias muy prevalentes que configuran grupos que abarcan entre el 30% y el 50% de la población, según los casos, y que responden en buena medida al perfil de las clases medias trabajadoras.

Los datos de la ECV muestran que son precisamente estos grupos los que han sufrido en los años recientes un aumento más acusado —y superior al global— de los niveles de privación material y social. En general, el empeoramiento del índice

TABLA 2.6. Evolución de la proporción de población en hogares en pobreza y privación en grupos de bajo riesgo en 2009-2023 (%)

	2009	2014	2019	2023
<i>Persona de referencia ocupada</i>				
Baja renta	14,6	17,2	16,3	16,4
Privación	8,2	12,8	9,1	15,1
Pobreza consistente	3,3	6,0	4,7	5,4
<i>Pareja con 1-2 niños</i>				
Baja renta	21,3	23,1	19,5	18,6
Privación	11,3	18,9	10,1	14,9
Pobreza consistente	6,2	11,1	6,2	6,6
<i>Nivel educativo secundario</i>				
Baja renta	20,5	26,7	23,5	24,0
Privación	12,2	22,9	14,4	21,7
Pobreza consistente	5,9	12,9	7,8	9,7
<i>Ocupaciones intermedias</i>				
Baja renta	18,9	23,2	20,5	22,3
Privación	12,0	20,8	13,0	19,6
Pobreza consistente	5,5	11,0	6,7	8,5
<i>Propietarios con hipoteca</i>				
Baja renta	14,3	17,6	13,9	13,2
Privación	11,9	19,4	9,1	16,3
Pobreza consistente	4,4	9,4	4,3	5,0
TOTAL				
Baja renta	20,0	22,0	21,0	20,0
Privación	13,0	20,0	13,0	17,0
Pobreza consistente	6,0	11,0	7,0	7,0

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

entre 2019 y 2023 ha devuelto la privación a valores iguales o próximos a los registrados en 2014, pese a la estabilidad de las cifras de pobreza monetaria. En el caso específico de las familias con una persona ocupada al frente, el porcentaje de personas que sufrían privación en 2023 (un 15,1%) es el más alto de la serie histórica. La pobreza «consistente» también ha crecido en todos estos grupos, así como el grupo constituido por los que sufren privación pese a tener ingresos superiores al umbral.

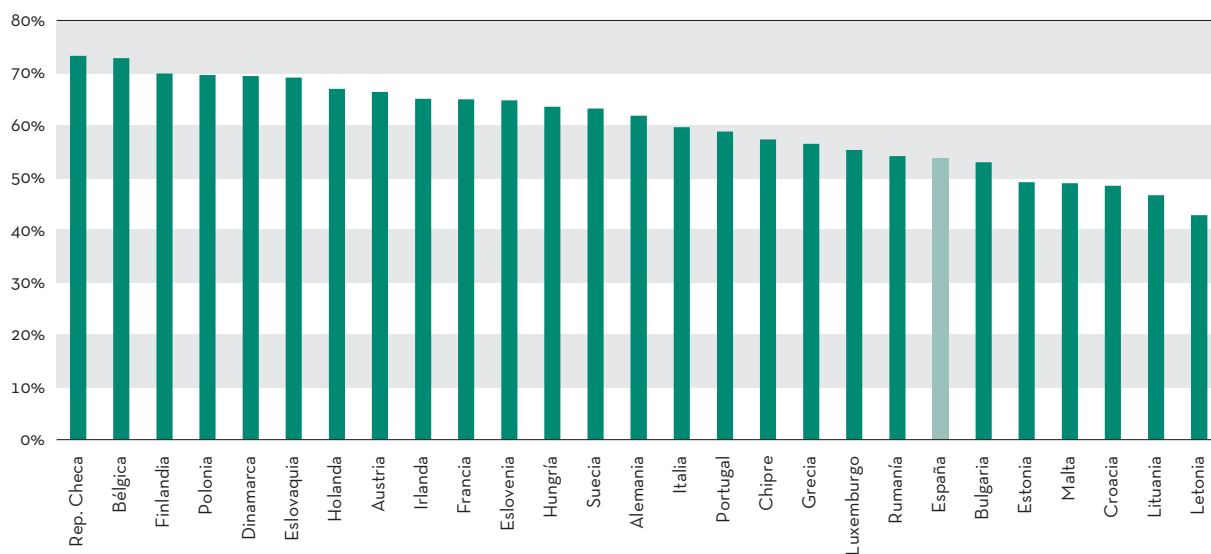
Parece claro que las dificultades económicas generadas por la crisis inflacionista y el aumento de los precios de la energía y la vivienda en la etapa posterior a la pandemia no se han limitado a los grupos tradicionalmente más vulnerables, sino que se han extendido a amplias capas de la población. Que los indicadores concretos que más han aumentado sean los relacionados con el confort térmico, con el pago del alquiler, hipoteca o recibos y con la pobreza alimentaria tiene fuertes implicaciones sociales, dado que se trata de condiciones de vida básicas. Otros consumos menos primordiales, como la posibilidad de pagar una semana de vacaciones fuera

de casa o la de renovar el mobiliario, eran y siguen siendo poco accesibles para muchas familias.

2.7.5. La debilidad de las prestaciones monetarias determina el mayor riesgo de pobreza

El resultado expuesto de España como un país con una tasa de pobreza elevada en el contexto de la Unión Europea obliga a reflexionar sobre la insuficiencia de los mecanismos de protección de ese riesgo. La notable dependencia de la capacidad redistributiva conjunta del sistema de impuestos y prestaciones de las pensiones públicas anticipa una menor eficacia de las prestaciones dirigidas a moderar el riesgo de pobreza monetaria. Tal como recoge el gráfico 2.33, en el que se compara la diferencia en las tasas de pobreza antes y después de prestaciones, España es uno de los países donde las prestaciones monetarias tienen una

GRÁFICO 2.33. Efecto reductor de la pobreza de las prestaciones monetarias (2023)



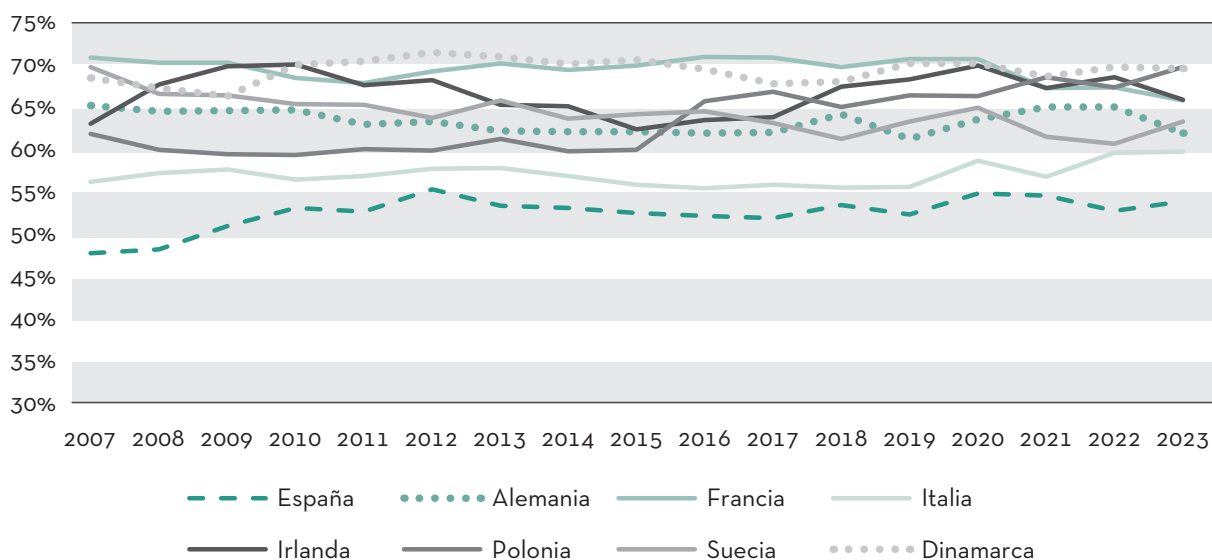
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

menor capacidad para reducir la pobreza. La elevada magnitud de las tasas observada en apartados anteriores no puede desvincularse de esta realidad. Existe un importante déficit en materia de protección que constituye uno de los principales obstáculos para acercar las cifras a la media europea.

El sistema de protección del riesgo de pobreza se ha distinguido en las últimas décadas por la persistencia de un modelo caracterizado por la complejidad del mapa de prestaciones. Fue desarrollándose como respuesta a necesidades muy específicas, pero no evitó la persistencia de lagunas y obstáculos en el acceso, altos niveles de inequidad por categorías demográficas y territorios, bajos niveles de adecuación y una limitada eficacia en la activación de las personas beneficiarias. Los problemas de solapamiento de prestaciones, cuantías reducidas y dificultades de acceso a las prestaciones han hecho que su intensidad protectora sea limitada y notablemente inferior a la de los sistemas de los países de renta alta dentro de la Unión Europea.

Esta debilidad explica la prolongación en el tiempo de una amplia brecha en la capacidad de reducción de la pobreza del sistema de prestaciones cuando las cifras se enmarcan en el contexto comparado (gráfico 2.34). España sale mal retratada sistemáticamente en la comparación con otros países europeos, con independencia de cuáles sean las características del modelo de Estado de Bienestar correspondiente. La evolución en el largo plazo está marcada por el mantenimiento de una notable brecha en esa capacidad protectora, aunque más moderada en los últimos años, y una acusada sensibilidad del indicador a los cambios de ciclo económico. Durante la Gran Recesión, la profunda caída de las rentas primarias de los hogares propició una mayor dependencia de la intervención pública, sobre todo en la primera parte de la crisis, ya que en su segundo tramo la severidad de las medidas de austeridad impuso recortes en los diferentes planos de la protección. En la pandemia, volvió a aumentar ese efecto para moderarse después. A pesar de esos aumentos del indicador, las distancias siguen siendo grandes.

GRÁFICO 2.34. Evolución del efecto reductor de la pobreza de las prestaciones monetarias (2007-2023)

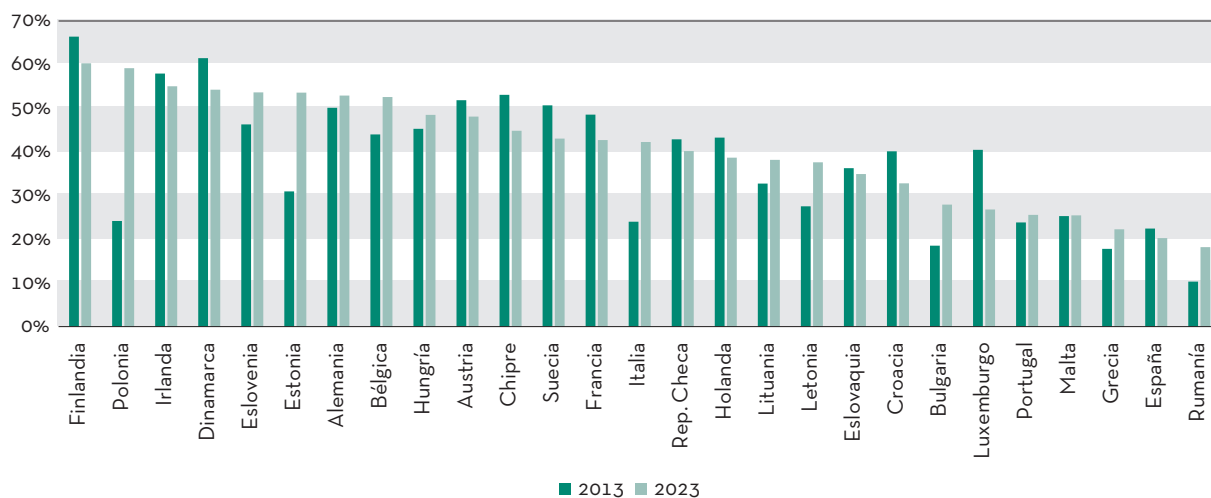


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Además de la reducida ineficacia general del sistema de prestaciones para reducir la pobreza, del análisis comparado de la realidad española emerge un retrato especialmente desfavorable en el caso de determinados grupos de población. España es uno de los países de la Unión Europea donde menor es la capacidad reductora de la pobreza de los menores de edad que tienen las prestaciones monetarias (gráfico 2.35). El conjunto de prestaciones solo reduce una quinta parte de la pobreza de este colectivo, menos de una tercera parte que en algunos países nórdicos y menos de la mitad de lo que el sistema consigue en los países centroeuropeos, como Alemania y Francia. Solo Rumanía presenta peores resultados que España, aunque con una clara tendencia de mejora.

Esta incapacidad del sistema para moderar los problemas de insuficiencia de ingresos en la población en general, pero sobre todo en los menores, es un factor claramente limitativo de la posibilidad de conseguir revertir el mayor riesgo de pobreza de la sociedad española. La persistencia en el tiempo de esta debilidad de las políticas públicas es un claro determinante de los peores resultados en términos de bienestar, a la vez que un claro condicionante de las expectativas de movilidad intergeneracional. Sin una reforma integral de los instrumentos de protección de la infancia, una parte importante de los menores de edad están expuestos a altos niveles de exclusión, no solo en términos de ingresos, sino también en el ámbito relacional, en las oportunidades laborales futuras y en el estado de salud.

GRÁFICO 2.35. Efecto reductor de la pobreza de las prestaciones monetarias en los menores de 18 años



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

2.8. Aumenta la concentración de la riqueza

Una de las dimensiones de la desigualdad donde más pronunciados han sido los cambios es la relacionada con la distribución de la riqueza. En las dos últimas décadas, España ha experimentado profundas transformaciones económicas que han reconfigurado esta distribución. Procesos como el colapso de la burbuja inmobiliaria, el aumento de la precariedad laboral y las tensiones en el acceso a activos básicos, como la vivienda, han ampliado las brechas entre los sectores más favorecidos y los hogares más vulnerables.

La evolución de la distribución de la riqueza puede analizarse utilizando la información de la Encuesta Financiera de las Familias (EFF) del Banco de España, que recoge información de los hogares sobre los valores autodeclarados de la renta, los activos, las deudas, el consumo y las características del hogar, como la situación laboral o la educación. A partir de sus datos, la riqueza de una persona se puede definir como la suma de los activos inmobiliarios (vivienda, terrenos, garajes, etc.) y los activos financieros (cuentas corrientes, depósitos, efectivo, etc.), menos las deudas asociadas a estos activos (hipotecas, préstamos al consumo, tarjetas de crédito, etc.). Algunos análisis muestran un patrón de creciente desigualdad en la distribución de la riqueza. Mientras que los hogares más ricos han incrementado su patrimonio diversificando sus inversiones en activos financieros y patrimonio inmobiliario, los hogares más pobres se han enfrentado a crecientes dificultades para acceder a la vivienda.

Un aspecto clave es la evolución de la pobreza en términos de riqueza y activos financieros. La pobreza en activos financieros ha sido tradicionalmente elevada en España, lo que pone de manifiesto la falta de recursos económicos con disponibilidad inmediata para una proporción significativa de la población, limitando su capacidad para hacer frente a imprevistos económicos.

2.8.1. La composición de la riqueza está cambiando

La riqueza neta de los hogares españoles experimentó un crecimiento significativo durante el periodo expansivo entre 2002 y 2008, alcanzando su valor medio más alto en 2008 (362.000 euros). La Gran Recesión y los efectos del colapso de la burbuja inmobiliaria provocaron una reducción considerable de la riqueza neta, que en 2014 descendió a 292.246 euros, con una ligera mejora en la etapa inicial de recuperación en 2017 y también durante la crisis de la COVID-19, aunque sin que los valores medianos superaran los que había antes de la crisis de 2008. El aumento de la riqueza neta media en 2020 se debió al del patrimonio en la parte superior de la distribución, a la vez que aumentaba la proporción de hogares con riqueza nula o negativa desde 2014.

Para el conjunto de la población, la residencia principal es el componente con más peso en la riqueza neta. En 2020 no había recuperado los valores previos a la crisis de 2008 debido a la Gran Recesión, la propia crisis de la COVID-19 y el aumento descontrolado de los precios de la vivienda de años anteriores. Sin embargo, el porcentaje de población que no posee su residencia principal aumentó durante este periodo, llegando a una de cada cuatro personas en 2020. Esto refleja el empeoramiento de las condiciones del mercado laboral y financiero para adquirir una vivienda principal desde el colapso de la burbuja.

El segundo componente más importante de la riqueza neta son los otros activos inmobiliarios distintos de la residencia principal. Crece la proporción de población que puede permitirse una segunda vivienda o que la hereda, a la vez que hay menos personas que pueden comprar su residencia

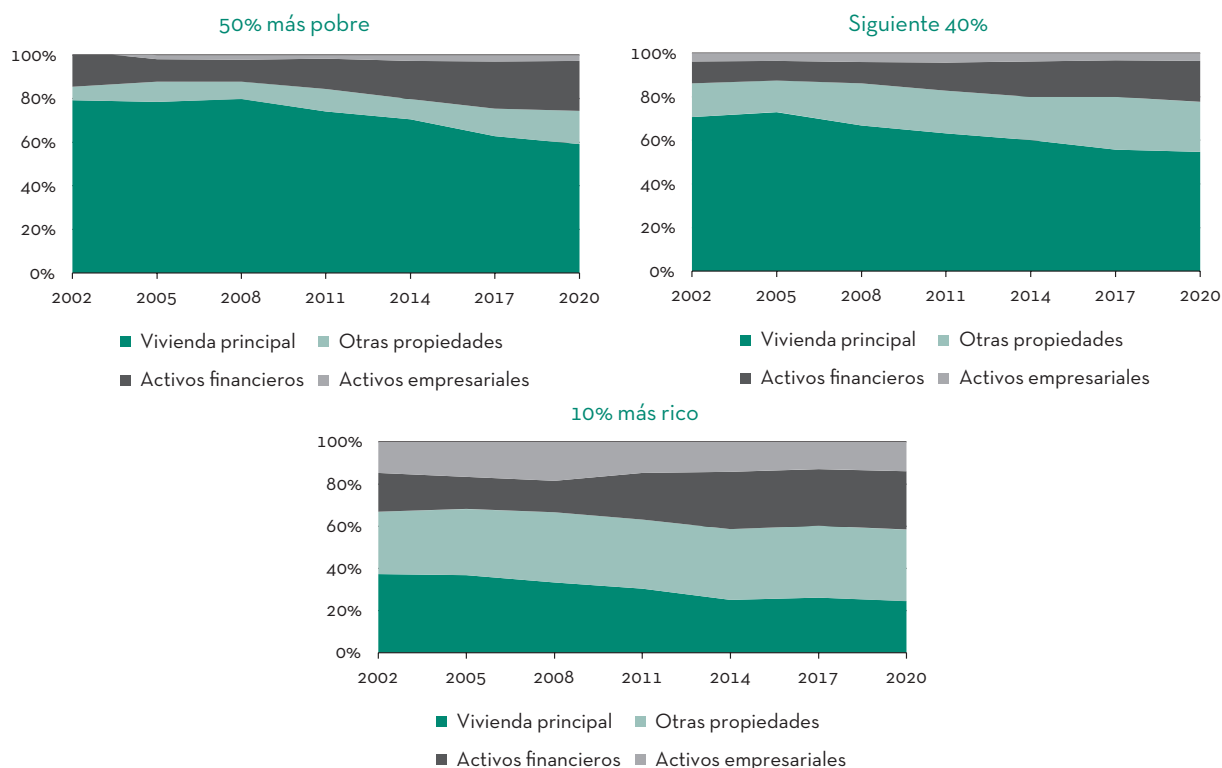
principal. Los activos financieros constituyen el tercer componente de la riqueza neta, con un crecimiento continuo desde comienzos de siglo. Estos activos están muy concentrados en la parte superior de la distribución de la riqueza. Los activos empresariales son otro componente, en este caso con los valores medios más bajos. El último componente de la riqueza neta son las deudas. La deuda total aumentó durante el periodo expansivo anterior a la crisis financiera y desde entonces se mantuvo estable hasta los años más recientes, en los que disminuyó ligeramente. No obstante, el porcentaje de población sin deudas se ha reducido considerablemente, pasando de una de cada dos personas en 2002 a poco más de una de cada tres en 2020.

Esta composición varía significativamente en los diferentes grupos de población definidos según su

posición en la distribución de la riqueza: los hogares situados por debajo del percentil 50, los hogares de la parte media-alta de la distribución (entre el percentil 50 y el 90) y el 10% más rico (gráfico 2.36).

La vivienda principal ha sido históricamente el activo más relevante en los hogares con menos riqueza. Sin embargo, su peso ha disminuido significativamente, pasando del 79% en 2002 al 59% en 2020. Esta caída se acentuó después de la crisis financiera de 2008, debido al endurecimiento de las condiciones para acceder a una vivienda y a las elevadas tasas de desempleo durante la Gran Recesión. Los activos financieros han ganado relevancia en la composición del patrimonio de este grupo, pasando del 10% en 2002 al 19% en 2020, mientras que los activos empresariales desempeñan un rol muy limitado en su riqueza.

GRÁFICO 2.36. Composición de la riqueza a lo largo de la distribución



Nota: Todos los activos son netos de deudas. A los hogares con valores negativos en alguno de los componentes se les asigna un cero.
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Financiera de las Familias.

En los hogares situados en la parte media-alta de la distribución, la vivienda principal sigue siendo el activo más importante, aunque también ha disminuido su participación en la riqueza total (del 70% en 2002 al 54% en 2020). En contraste, la proporción de riqueza correspondiente a otras propiedades ha aumentado y también lo han hecho los activos financieros. Estos últimos cobraron mayor relevancia tras la crisis inmobiliaria y durante la Gran Recesión, lo que sugiere que estos hogares buscaron alternativas de ahorro con cierta rentabilidad para protegerse frente a *shocks* económicos. En cambio, los activos empresariales siguen desempeñando un papel marginal en la riqueza de este grupo.

La composición de la riqueza del 10% más rico es diferente. La vivienda principal ha dejado de ser el activo principal (24% en 2020), cediendo ese lugar a otros activos inmobiliarios. Destaca también el aumento de los activos financieros. Los activos empresariales tienen un peso significativo en la riqueza de este grupo, debido a su alta concentración entre los más ricos, aunque su participación disminuyó tras la crisis financiera de 2008.

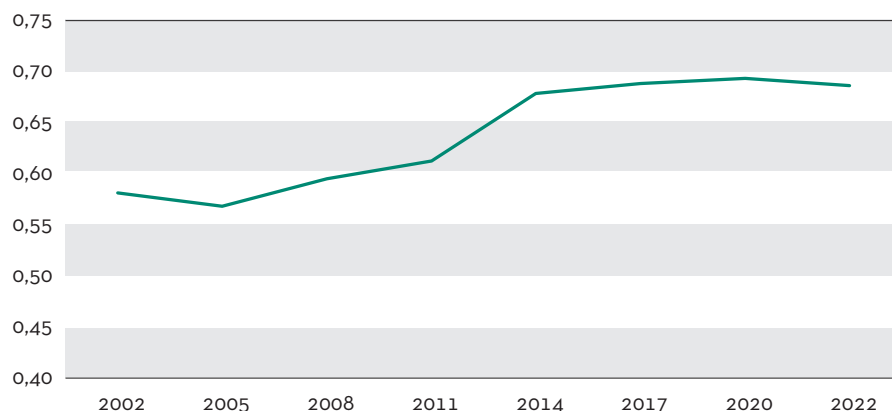
En síntesis, el peso de la vivienda principal en la riqueza total ha disminuido en todos los grupos de población entre 2002 y 2020. Paralelamente, otras

propiedades inmobiliarias y los activos financieros han ganado protagonismo. Este fenómeno refleja una creciente segmentación del mercado inmobiliario: los hogares pertenecientes al 50% más pobre se enfrentan a dificultades crecientes para acceder a la vivienda principal, mientras que los de la parte media y alta de la distribución, y especialmente los más ricos, acumulan más propiedades distintas de la vivienda principal.

2.8.2. Las desigualdades de riqueza se han ampliado

La evolución de la desigualdad en la distribución de la riqueza presenta matices distintos de los observados en el caso de la renta. Durante el auge económico previo a la crisis financiera se mantuvo más o menos estable, a pesar del incremento en los valores medios de la riqueza neta. En la crisis económica, la drástica caída de los precios de la vivienda provocó un aumento de 0,12 puntos en el índice de Gini. La recuperación económica posterior no se tradujo en una disminución de la desigualdad, que se incrementó tanto en 2017 como en 2020, llegando a su valor más alto de las últimas dos décadas (gráfico 2.37).

GRÁFICO 2.37. Evolución de la desigualdad de la riqueza en 2002-2022 (índice de Gini)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Financiera de las Familias.

La desigualdad en la distribución de la riqueza es significativamente mayor que la desigualdad de los ingresos. Esto se debe, en parte, a la mayor acumulación de ahorros en los hogares con ingresos más altos y a la alta concentración de ciertos activos, como los financieros⁽⁶⁶⁾. Sin embargo, en España, la propiedad de la vivienda no está tan concentrada en los sectores más ricos, con una de las tasas de primera vivienda en propiedad mayores de Europa⁽⁶⁷⁾. Esto contribuye a que la desigualdad de la riqueza sea menor que en otros países de la zona euro, como Alemania, Francia, Italia o Bélgica⁽⁶⁸⁾.

Otro indicador que permite completar el análisis de los cambios en la desigualdad son los porcentajes de la riqueza total que acumula cada grupo de población en función de su posición en la distribución. El 10% más rico de los hogares españoles acumula más de la mitad de la riqueza total del país, mientras que el 50% de los hogares en la parte baja de la distribución de la riqueza apenas acumula el 7% del total (gráfico 2.38). Además, los porcentajes de riqueza neta acumulada indican que el convulso periodo económico entre 2002 y 2020 favoreció claramente al 10% más rico. El porcentaje de riqueza total que acumula este grupo aumentó del 41% en 2002 al 54% en 2020, mientras que el porcentaje de riqueza acumulada del grupo que está en la parte media-alta cayó en 6 puntos porcentuales desde el 44% de 2002 al 38% en el mismo periodo, y el 50% más pobre pasó del 12% en 2002 al 7% en 2020.

Durante la crisis inmobiliaria, la desigualdad en la distribución de la riqueza se intensificó notablemente. Durante este periodo, la proporción de riqueza acumulada por el 10% más rico de la población aumentó en 9 puntos porcentuales. Los hogares más ricos diversificaron sus inversiones, reduciendo su exposición a activos inmobiliarios y aumentando su participación en activos financieros que ofrecían mayor rentabilidad⁽⁶⁹⁾. Esta transición, sumada a la alta concentración de los activos financieros en estos hogares, contribuyó a una mayor concentración de riqueza en este segmento.

De forma paralela a esta mayor concentración de la riqueza, también se ha producido una creciente divergencia en la acumulación de patrimonio inmobiliario. El 10% más rico ha pasado a concentrar el 47% de este patrimonio, desplazando a los hogares de nivel medio-alto, que tradicionalmente lideraban esta categoría. Este fenómeno se explica, sobre todo, por la preferencia de los hogares más ricos por los bienes inmuebles como medio de inversión, reforzada por la recuperación progresiva de los precios inmobiliarios. Esta tendencia ha acentuado la desigualdad en la distribución de la riqueza en los últimos años, ya que cada vez menos hogares poseen una vivienda en propiedad.

2.8.3. La vivienda es el factor clave en la desigualdad de riqueza

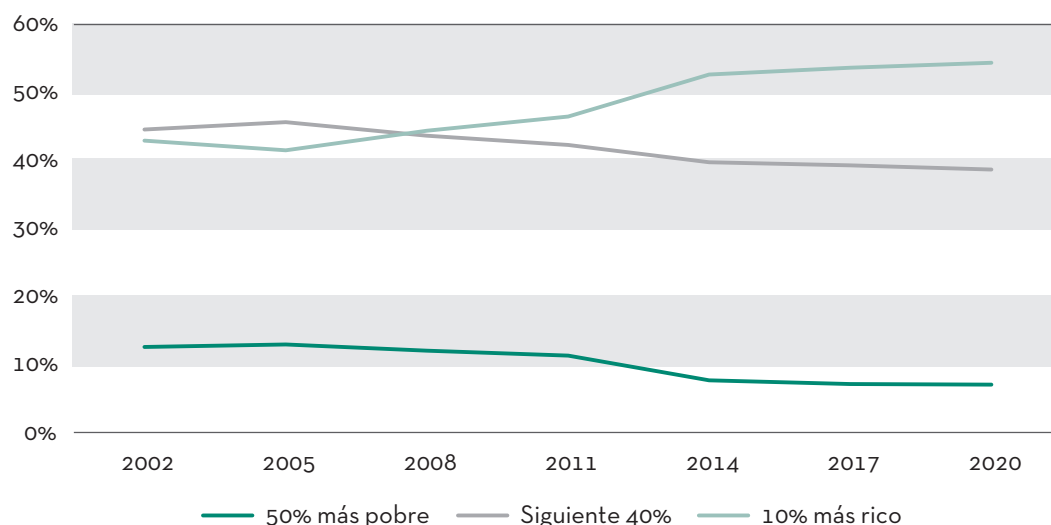
El papel de la vivienda en el aumento de la concentración de la riqueza en el 10% más rico requiere

⁽⁶⁶⁾ ANGHEL, B., BASSO, H., BOVER, O., CASADO, J. M., HOSPIDO, L., IZQUIERDO, M., KATARYNIUK, I. A., LACUESTA, A., MONTERO, J. M. y VOZMEDIANO, E. (2018). «Income, consumption and wealth inequality in Spain». *SERIEs: Journal of the Spanish Economic Association*, 9(4), 351-387. <https://doi.org/10.1007/s13209-018-0185-1>

⁽⁶⁷⁾ KUYPERS, S., FIGARI, F. y VERBIST, G. (2021). «Redistribution in a Joint Income-Wealth Perspective: A Cross-Country Comparison». *Socio-Economic Review*, 19, 929-952.

⁽⁶⁸⁾ DE MULDER, J., ZACHARY, M., PIETTE, C. y OLIVERA, J. (2024). «Household wealth and wealth inequality in Belgium and the euro area: an overview». *National Bank of Belgium Economic Review* 2024, n.º 11.

⁽⁶⁹⁾ AMUEDO-DORANTES, C. y BORRA, C. (2018). «Emerging wealth disparities after the storm: Evidence from Spain». *Review of Economics of the Household*, 16, 1119-1149. MARTÍNEZ-TOLEDANO, C. (2023). *House price cycles, wealth inequality and portfolio reshuffling*. París: PSE Working Papers hal-02876979, HAL.

GRÁFICO 2.38. Porcentaje de riqueza neta total acumulada por grupos (2002-2022)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Financiera de las Familias.

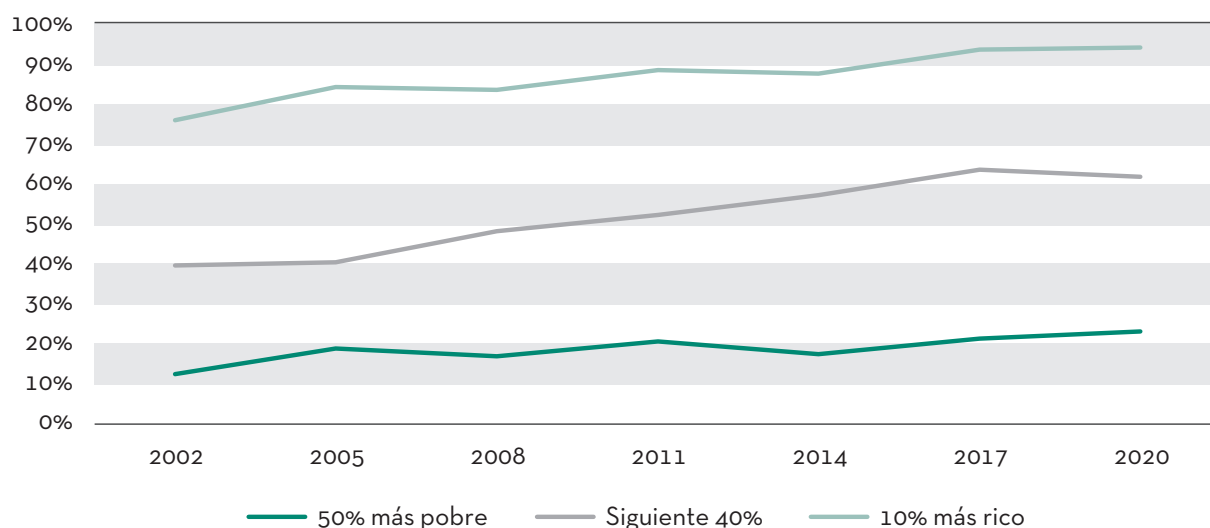
un análisis detallado. La vivienda desempeña un papel central en la desigualdad económica, tanto como necesidad básica como en su función de activo clave en la acumulación y en la transmisión intergeneracional de riqueza⁽⁷⁰⁾. En España, la propiedad de la vivienda principal ha sido históricamente uno de los pilares de la estructura patrimonial de las familias. Sin embargo, esta realidad se ha modificado en las últimas décadas. El porcentaje de hogares propietarios de su vivienda habitual alcanzó su máximo en 2011 (82%), coincidiendo con el estallido de la burbuja inmobiliaria, hasta descender al 73% en 2020.

Esta reducción no se ha repartido simétricamente entre los distintos grupos, sino que ha afectado principalmente a los hogares con menos recursos. Tal cambio es fruto de las crecientes dificultades para acceder a la compra de vivienda, impulsadas por barreras como la precarización laboral, los

elevados precios de adquisición y la falta de ahorro suficiente para cubrir los gastos financieros necesarios. En claro contraste, cerca del 95% de los hogares situados en la parte media-alta de la distribución de riqueza y en el 10% más rico son propietarios de su primera vivienda. El mercado del alquiler se ha consolidado como la opción predominante para numerosos hogares con bajos recursos, en la mayoría de los casos no por elección propia. Según los datos de la EFF de 2020, la mayoría de los hogares situados en la parte baja de la distribución de riqueza declaraba vivir en régimen de alquiler debido a la imposibilidad de acceder a una hipoteca o de afrontar los costes iniciales de compra.

Estas asimetrías en el acceso a la vivienda se reflejan claramente al analizar el porcentaje de hogares que poseen al menos una segunda propiedad inmobiliaria, además de la vivienda principal. El gráfico 2.44 muestra que en 2020 aproximadamente el 23% de los hogares más pobres contaban con una segunda propiedad, un porcentaje que aumenta al 62% entre los hogares de ingresos medio-altos y alcanza a casi la totalidad en los hogares más ricos

(70) CAUSA, O., N. WOLOSZKO y D. LEITE (2019). «Housing, wealth accumulation and wealth distribution: evidence and stylized facts». OECD Economics Department Working Paper1588.

GRÁFICO 2.39. Porcentaje de hogares con al menos una segunda propiedad inmobiliaria en propiedad (2002-2020)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Financiera de las Familias.

(94%). En las últimas dos décadas, esta tendencia ha experimentado un crecimiento significativo. El porcentaje de hogares con al menos una segunda propiedad pasó del 30% en 2002 al 45% en 2020. El incremento fue especialmente marcado entre los hogares más ricos, en los que subió del 76% al 94%, y entre los hogares de ingresos medios-altos, donde aumentó desde el 40% al 61% en el mismo periodo.

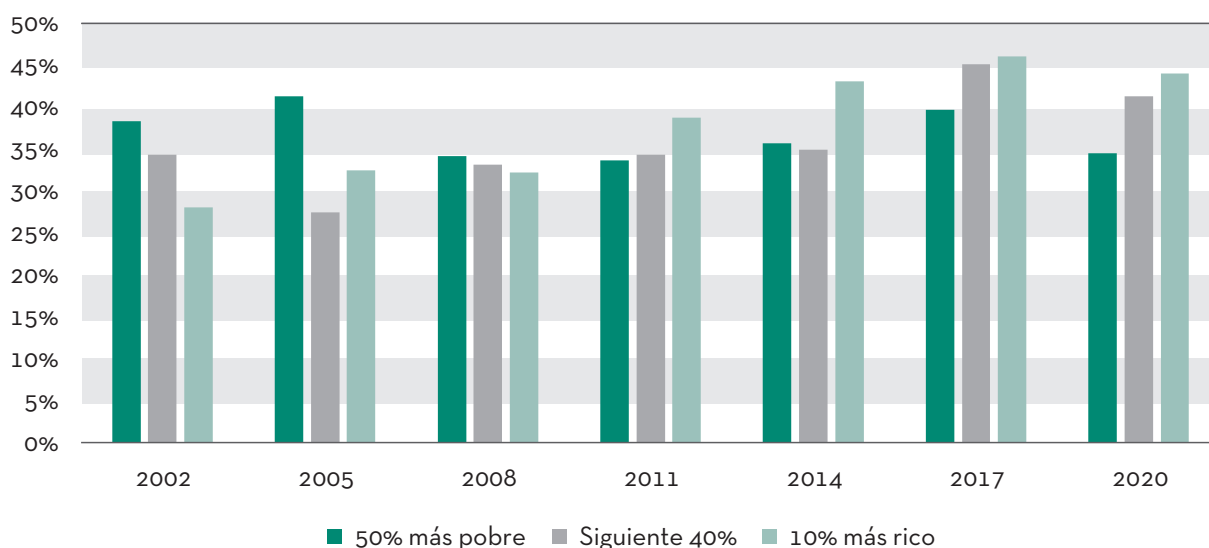
La síntesis es que cada vez hay menos hogares con su primera vivienda en propiedad, especialmente entre aquellos con menos recursos, mientras que los hogares con mayor patrimonio continúan acumulando otras propiedades inmobiliarias además de la primera vivienda. Así, casi la mitad de los hogares más ricos tienen al menos otras tres propiedades inmobiliarias, lo que duplica el porcentaje que había a comienzos de siglo. La creciente concentración de propiedades en manos de los hogares más ricos no solo contribuye a la desigualdad de la riqueza, sino que también plantea graves problemas de justicia social. Mientras una parte importante de la población se enfrenta a grandes

dificultades para acceder a su primera vivienda, los hogares más ricos continúan acumulando un número significativo de propiedades.

A este elemento de inequidad en la conexión entre vivienda y distribución de la riqueza se añade la forma en que la desigualdad en el acceso a la vivienda se transmite entre generaciones. La transmisión intergeneracional de propiedades desempeña un papel importante en la desigualdad de la riqueza⁽⁷¹⁾. Algunos hogares que heredan una vivienda ya poseen otra propiedad como primera residencia, lo que puede llevar a que no la habiten. En lugar de esto, pueden usarla como inversión, destinándola al mercado de alquiler o para fines personales, como viviendas de vacaciones o de uso esporádico. De hecho, el porcentaje de hogares con al menos una segunda propiedad heredada se ha incrementado desde el 28% de 2002 hasta el 44% actual (gráfico 2.40).

⁽⁷¹⁾ SALAS-ROJO, P. y RODRÍGUEZ, J. G. (2022). «Inheritances and wealth inequality: a machine learning approach». *The Journal of Economic Inequality*, 20, 27-51.

GRÁFICO 2.40. Porcentaje de hogares que han heredado otras propiedades inmobiliarias según su posición en la distribución de riqueza (2002-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Financiera de las Familias.

Todos estos datos convergen en la constatación de cómo se está configurando una sociedad de dos velocidades según el acceso a la vivienda. Mientras que parte de los hogares están acumulando cada vez más propiedades, bien porque pueden adquirirlas o por la fortuna de heredarlas, un número creciente de hogares no pueden acceder a una vivienda y tienen menos probabilidades de recibirla.

2.8.4. Aumenta la pobreza en activos

Los activos acumulados por los hogares no solo son fundamentales para mejorar su situación socioeconómica y facilitar inversiones en el largo plazo, sino que también funcionan como un mecanismo de protección para mantener el consumo cuando se producen caídas de los ingresos. Si un hogar carece de suficientes activos para mantener un nivel mínimo de bienestar en una situación de pérdida de renta, se

considera que ese hogar es pobre en activos⁽⁷²⁾. El patrimonio también puede desempeñar un papel esencial en la cobertura de necesidades.

Utilizando la información sobre renta y riqueza es posible identificar tres tipos de pobreza. La primera es la pobreza en ingresos, que se produce cuando los ingresos de un hogar están por debajo del umbral de pobreza. La segunda es la pobreza en riqueza, que se da cuando los activos acumulados por un hogar no alcanzan un nivel mínimo para mantener el bienestar económico. Finalmente, está la pobreza en ambas dimensiones, que afecta a los hogares cuyos ingresos y riqueza están por debajo de sus respectivos umbrales.

⁽⁷²⁾ CANER, A. y WOLFF, E. N. (2004). «Asset Poverty in the United States, 1984-1999: Evidence from the Panel Study of Income Dynamics». *Review of Income and Wealth*, Series 50, 493-518.

AZPITARTE, F. (2012). «Measuring poverty using both income and wealth: A cross-country comparison between the U.S. and Spain». *Review of Income and Wealth*, 58, 24-50.

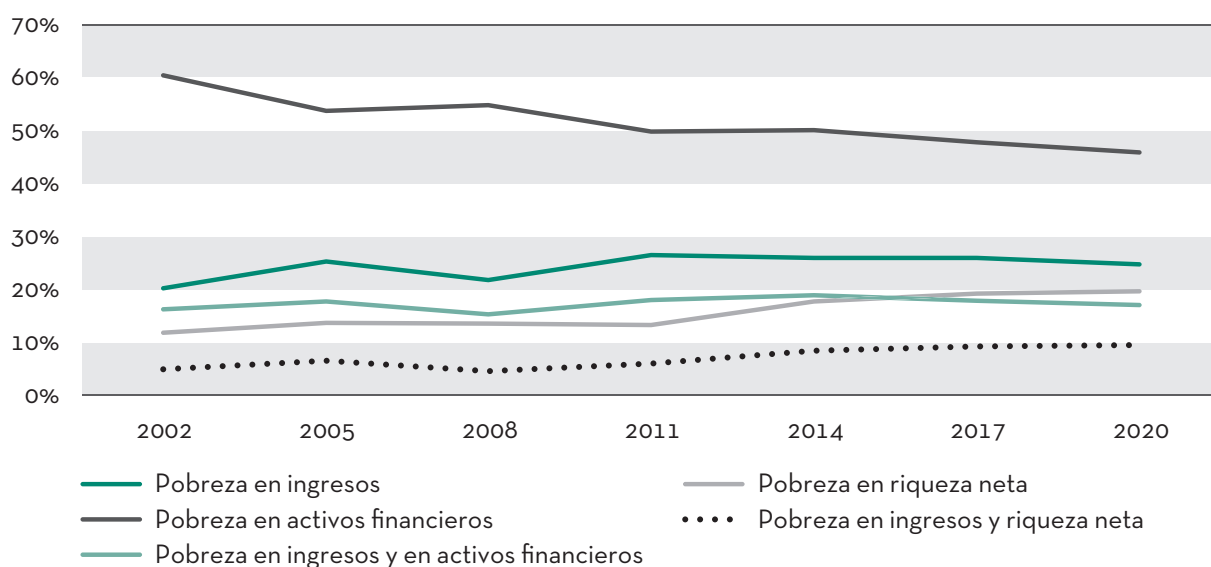
Para definir la pobreza en términos de activos o riqueza se toma como referencia una proporción del umbral de pobreza en ingresos. Un criterio habitual es considerar que una persona cuente con al menos seis meses de ahorros para afrontar la falta de ingresos. Se pueden tener en cuenta, además, dos conceptos de riqueza: la riqueza neta y los activos financieros. El gráfico 2.41 muestra que en 2020 el 24,6% de la población era pobre en ingresos, lo que supone un aumento respecto a 2002 (20,1%). Es un indicador más elevado que el de pobreza monetaria que se presentó en apartados anteriores, debido a las distintas características de las fuentes. El incremento se debió principalmente a la crisis financiera, y aunque la cifra disminuyó durante la recuperación económica siguió siendo elevada.

La pobreza en términos de riqueza neta afecta a entre el 11% y el 19% de la población, dependiendo del año. Como se ha señalado, tras el colapso de la burbuja inmobiliaria, el acceso a la propiedad de vivienda se ha reducido, lo que ha llevado a un

aumento de la pobreza en riqueza neta, alcanzando un máximo del 19,5% en 2020. Cuando se considera la pobreza en ambas dimensiones, ingresos y riqueza, las tasas son más bajas, situándose entre el 4% y el 10%, aunque también han aumentado en las dos últimas décadas.

Una limitación de utilizar la definición de riqueza neta es que implícitamente se supone que los hogares venderían todos sus activos para hacer frente a una situación de carencia de ingresos. Este supuesto, aunque teóricamente posible, es bastante extremo, ya que los hogares probablemente no querrían vender su vivienda principal, o al menos no lo harían de inmediato. Por dicha razón es conveniente utilizar también el concepto de pobreza en activos financieros, que tienen una disponibilidad prácticamente inmediata. Con este criterio, los resultados son más adversos. El 45% de la población española es pobre en activos financieros, lo que refleja la escasez de recursos líquidos para afrontar emergencias económicas. Aunque esta cifra ha disminuido desde 2002, sigue siendo muy elevada.

GRÁFICO 2.41. Tasas de pobreza en ingresos brutos del hogar, en riqueza neta y en activos financieros (2002-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Financiera de las Familias.

2.9. Los ingresos de los hogares vulnerables se han vuelto más inestables

Más allá de los análisis estáticos de la desigualdad y la pobreza, que únicamente reflejan la distribución de la renta en un momento específico, resulta fundamental comprender cómo evolucionan los ingresos de las personas a lo largo del tiempo. Desde la perspectiva del bienestar y la seguridad económica, para detectar patrones de vulnerabilidad y resiliencia en la sociedad es crucial identificar quiénes se encuentran en una situación económica inestable, quiénes están mejorando su situación financiera y quiénes están empeorándola.

La relación entre la desigualdad y la movilidad de ingresos es compleja y está mediada por múltiples factores. De hecho, aunque los niveles de desigualdad o pobreza no varíen entre dos momentos del tiempo, las personas pueden haber experimentado cambios en sus ingresos. Inversamente, aunque estas incrementen sus ingresos, puede no haber cambios en los niveles de desigualdad y pobreza. Por lo tanto, el seguimiento individual para conocer cómo evolucionan los ingresos es crucial para obtener una imagen más completa de la distribución de la renta.

Estudios recientes sugieren que, aunque la movilidad de ingresos puede mitigar algunos efectos de la desigualdad, no es suficiente por sí sola. La alta persistencia en los extremos de la distribución de ingresos indica que las políticas deben centrarse en mejorar las oportunidades de movilidad para los más desfavorecidos, implementando medidas que promuevan tanto el crecimiento económico inclusivo como la movilidad ascendente, reduciendo así la desigualdad de manera efectiva. Por otro lado, desde una perspectiva social, se tiende a aducir, igualmente, que la movilidad de ingresos puede generar inseguridad, lo que subraya la necesidad de políticas que proporcionen estabilidad

económica y protejan a los individuos de fluctuaciones abruptas en sus ingresos.

2.9.1. Las variaciones de la renta de los hogares son muy sensibles a los cambios de ciclo

España ha presentado históricamente una movilidad de ingresos relativamente baja en comparación con otros países europeos, especialmente en lo que respecta a la movilidad ascendente. Como se ha señalado en apartados anteriores, durante la Gran Recesión los ingresos familiares en España sufrieron una fuerte contracción, con una alta prevalencia de pérdidas, especialmente entre los hogares que ya partían de bajos ingresos y aquellos con una alta proporción de trabajadores autónomos o familias monoparentales. Este fenómeno se reflejó en un incremento de la desigualdad y en un empeoramiento de la tasa de riesgo de pobreza. Además, se registró una mayor vulnerabilidad entre las generaciones más jóvenes⁽⁷³⁾.

Posteriormente, la crisis provocada por la pandemia generó nuevas dinámicas en la movilidad de rentas. Diversos estudios corroboran que su impacto económico afectó de manera desigual a los distintos grupos sociales, incrementando la precariedad entre los trabajadores con contratos temporales y salarios bajos, así como entre las familias de menores ingresos. El porcentaje de hogares sin

⁽⁷³⁾ CANTÓ, O. y RUIZ, D. (2015). «Income mobility in Spain: A comparative analysis using EU-SILC data». *European Economic Review*, 75, 179-202.

ingresos aumentó considerablemente durante los primeros meses de la crisis sanitaria. Sin embargo, la implementación de medidas como los ERTE y la respuesta en términos de transferencias públicas, incluida la creación del IMV, contribuyó a mitigar parcialmente este impacto.

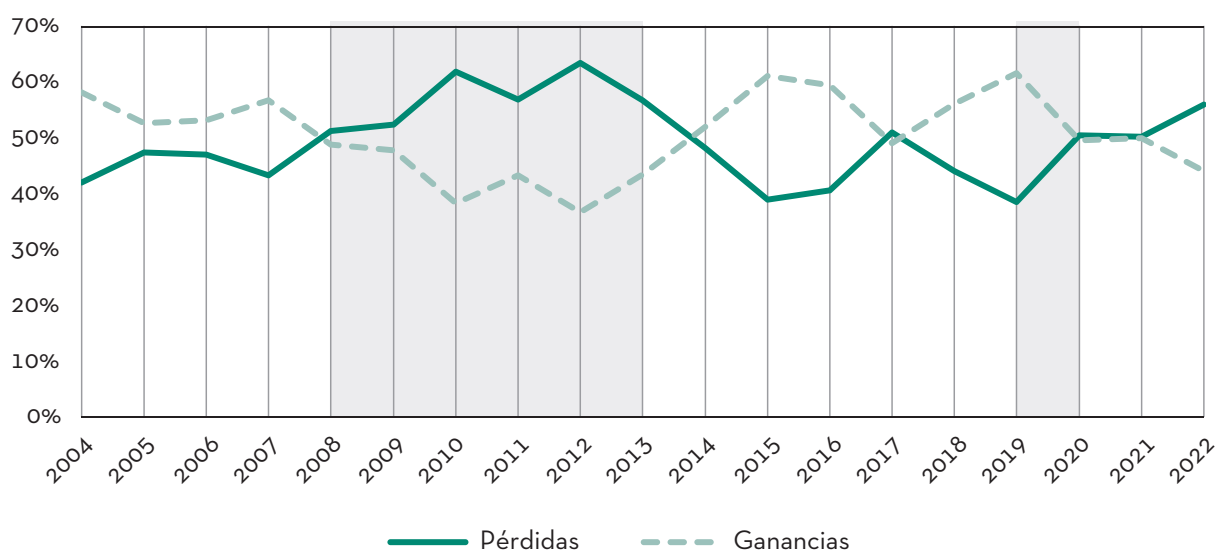
El gráfico 2.42 recoge la incidencia de las pérdidas y ganancias de renta en términos reales en las últimas décadas. Se observa que antes de la Gran Recesión la proporción de personas que obtenían ganancias era mayor del 50%. Este resultado se enmarca en un contexto económico favorable, en el que el avance acumulado del PIB entre 2004 y 2008 se situó en el 12,8% y la renta media aumentó un 20,6%.

Con el comienzo de la crisis económica, las posiciones se invirtieron. Entre 2008 y 2013, la economía española experimentó una reducción del PIB del 8,5% y una caída de la renta media del 9,6% en el acumulado del periodo, tras experimentar cinco

descensos anuales consecutivos. En este escenario se incrementaron significativamente los movimientos descendentes, de manera que el porcentaje de personas con pérdidas pasó a ser superior al de quienes obtuvieron ganancias, abriéndose la brecha más amplia entre ambos grupos en 2012, cuando el primero llegó a representar el 63%. Destaca también que, pese a las dificultades económicas, más de un tercio de la población no sufrió pérdidas durante este periodo.

Con la recuperación económica, la renta media se incrementó de forma ininterrumpida entre 2013 y 2019, con un aumento acumulado del 17,6%. La proporción de personas con ganancias volvió a ser superior a la de las pérdidas, con las cotas más altas en 2015 y 2019. Esta etapa se extendió hasta 2020, cuando la pandemia ocasionó una severa contracción de la economía española. Las pérdidas volvieron a igualarse a las ganancias, aunque en el periodo más reciente las han superado de nuevo.

GRÁFICO 2.42. Incidencia de las pérdidas y ganancias de los ingresos reales (2004-2022)



Nota: Porcentaje de personas que experimentan pérdidas de ingresos entre años consecutivos. Ídem para ganancias. El área sombreada muestra los periodos de crisis económica en los que se registra un descenso de la renta media disponible. En el eje horizontal, el año t designa las transiciones entre $t-1$ y t .

Fuente: Fichero longitudinal de 2005-2021 de EU-SILC (Eurostat) y fichero longitudinal de 2022 y 2023 de la ECV (INE).

Cuando el foco se pone en las grandes pérdidas o ganancias (superiores al 25%), los porcentajes de población afectada se reducen en el tiempo. Tanto la proporción de población que obtiene grandes ganancias como la que sufre grandes pérdidas han disminuido en las dos últimas décadas. La oscilación ha sido mayor en los hogares con grandes ganancias, que han pasado de representar un 34% de la población en 2004 a un 16% en 2022, frente a las grandes pérdidas, que han pasado de un 15% a situarse en torno al 10%. A pesar de ese valor más reducido, los datos correspondientes a los años más recientes muestran que una de cada diez personas en España sufre cada año una reducción de al menos una cuarta parte de su renta.

2.9.2. Los hogares con peores posiciones en la distribución sufren más las pérdidas de ingresos

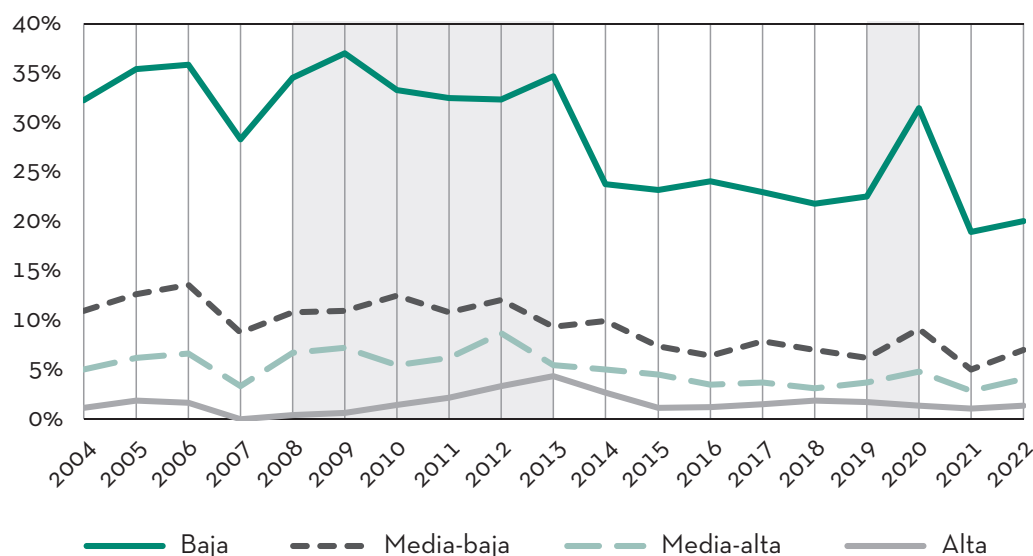
El análisis por estratos o clases de renta permite identificar qué grupos experimentan un mayor deterioro de sus ingresos (gráfico 2.43). Las grandes pérdidas son mucho más frecuentes en la clase baja, formada por aquellos individuos con rentas inferiores al 75% de la mediana de la renta. Durante el periodo analizado, entre el 19% y el 37% de las personas que pertenecen a este estrato experimentaron grandes pérdidas, con una diferencia considerable respecto a las demás clases de renta y con una brecha que oscila entre los 13 y los 26 puntos porcentuales con relación a la clase media-baja. Este último es el siguiente grupo con mayor incidencia, aunque no supera el 14% en ninguno de los años analizados. La probabilidad de experimentar grandes pérdidas es significativamente menor tanto entre las personas de clase media-alta, siempre por debajo del 10%, como de clase alta, inferior al 5%.

Las diferencias son particularmente elevadas en las crisis económicas, como sucedió en el intervalo 2008-2013, cuando la proporción de personas de clase baja con grandes pérdidas se incrementó hasta el 36% del total, y también en 2020, cuando llegó al 31%. La elevada movilidad descendente, que aparece en mayor medida vinculada a los grupos más vulnerables económicamente o con menores ingresos, estaría mostrando las dificultades que encuentra la población de clase baja o media-baja para acceder a rentas suficientes para mantener unas condiciones de vida dignas, especialmente cuando la coyuntura económica es adversa.

Coincidiendo con el inicio de la recuperación económica, se redujo la proporción de personas de clase baja con pérdidas superiores al 25%, disminuyendo en torno a 10 puntos porcentuales respecto a los años de la Gran Recesión. Se observa también una menor frecuencia de las pérdidas en las demás clases de renta, con fluctuaciones vinculadas a los cambios del ciclo económico más moderadas. En cualquier caso, el hecho de que una de cada cinco personas de clase baja tuviera grandes pérdidas el último año con información disponible, frente al 7% entre las de clase media-baja, el 4% de la clase media-alta y el 1,3% de la clase alta, revela que un segmento grande de la población no solo tiene niveles de renta insuficientes, sino también una mayor inestabilidad en sus ingresos.

Hay características personales y del hogar asociadas a una mayor frecuencia de grandes pérdidas de renta. Se trata de personas que pertenecen a hogares formados en su totalidad por miembros menores de 40 años, a familias monoparentales y a hogares con niños. En el caso de los hogares monoparentales, su vulnerabilidad ante las grandes pérdidas de ingresos permanece estable en el tiempo y no presenta una dependencia tan clara del ciclo económico.

GRÁFICO 2.43. Incidencia de las grandes pérdidas de ingresos por clases de renta (2004-2022)



Nota: Porcentaje de personas que experimentan pérdidas de ingresos entre años consecutivos superiores al 25%. El área sombreada muestra los periodos de crisis económica en los que se registra un descenso de la renta media disponible. En el eje horizontal, el año t designa las transiciones entre $t-1$ y t .

Fuente: Fichero longitudinal de 2005-2021 de EU-SILC (Eurostat) y fichero longitudinal de 2022 y 2023 de la ECV (INE).

Las personas que pertenecen a hogares con niños están sobrerrepresentadas respecto al conjunto de la población entre los que experimentan grandes pérdidas, especialmente en los periodos de crisis, pero su mayor vulnerabilidad respecto al total también se observa en otras fases del ciclo. Esta elevada inestabilidad en los ingresos puede tener consecuencias significativas en el bienestar infantil a medio y largo plazo, afectando no solo a su calidad de vida en el presente, sino también a sus oportunidades futuras en términos de educación, salud y desarrollo personal. La incertidumbre económica en la infancia suele asociarse a situaciones de mayor riesgo de pobreza persistente, menor acumulación de capital humano y peores perspectivas laborales en la edad adulta, lo que puede perpetuar ciclos de desventaja intergeneracional⁽⁷⁴⁾.

2.9.3. Aumenta la contribución de las prestaciones para compensar las pérdidas de ingresos

Aparte de cuantificar si las rentas experimentan una tendencia ascendente o descendente, es importante conocer la magnitud de estos cambios en términos absolutos. Si el foco se pone en la población que ha experimentado pérdidas, se observa que es en el grupo de renta baja en el que mayores son estas en las crisis. Esta realidad no es ajena al papel de las prestaciones monetarias en el sostenimiento de la renta en los diferentes estratos cuando la coyuntura económica es más adversa. Tanto durante la Gran Recesión como en la crisis de la pandemia, las prestaciones contribuyeron a

⁽⁷⁴⁾ BLANDEN, J., GREGG, P. y MACMILLAN, L. (2007). «Accounting for Intergenerational Income Persistence: Noncognitive Skills, Ability and Education». *The Economic Journal*, 117, 43-60.

nitve Skills, Ability and Education». *The Economic Journal*, 117, 43-60.

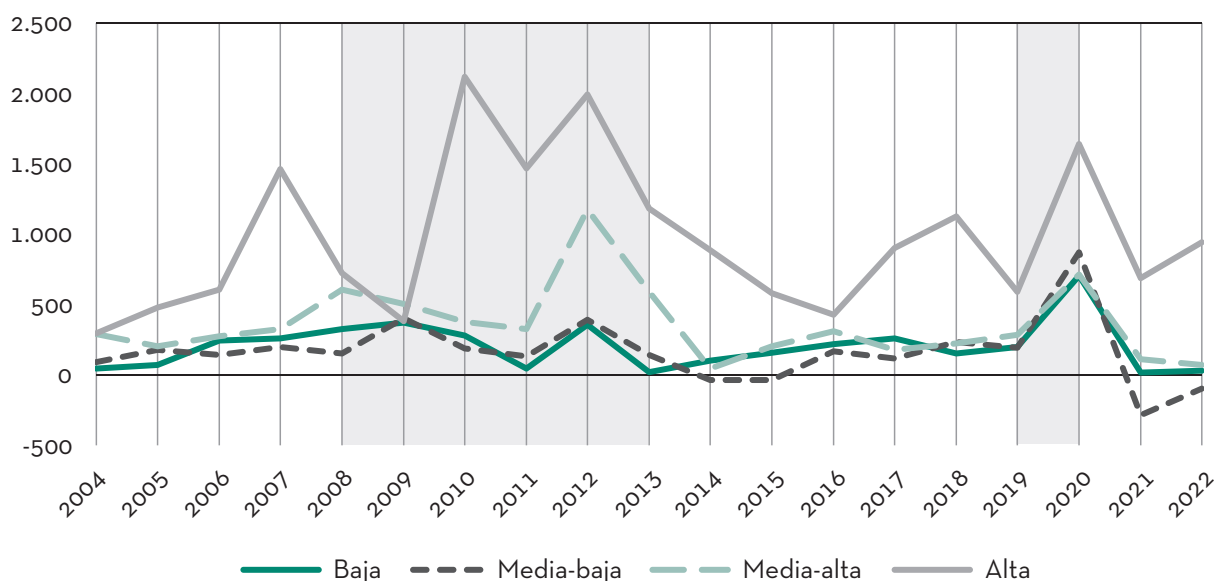
incrementar la renta de los individuos en todos los grupos considerados, aunque con distinta intensidad (gráfico 2.44).

Así, entre la población con rentas altas se observa una contribución mucho mayor de las prestaciones para incrementar sus niveles de ingresos hasta bien avanzada la crisis. Tal resultado es consecuencia del papel dominante de las prestaciones contributivas dentro del sistema de prestaciones, ya que están basadas en las contribuciones previas realizadas durante la vida laboral y las personas con ingresos más altos tienden a haber contribuido más, lo que se traduce en prestaciones más cuantiosas. Sin embargo, no deben omitirse los incrementos de las prestaciones en 2007 y 2020, posiblemente asociados a prestaciones por desempleo de carácter contributivo, más elevadas durante las etapas iniciales de las crisis económicas y a las crecientes pérdidas de empleo.

Las prestaciones consiguen, en general, que en la mayoría de los grupos se suavicen las fluctuaciones de los ingresos, dadas las variaciones menos acusadas en la cuantía media que reciben sus perceptores en años sucesivos, lo que guarda cierta lógica con la función de sostenimiento de rentas de los programas de protección social dirigidos a la población más vulnerable.

Durante las etapas de crisis económica, la dinámica de los cambios en los ingresos se caracteriza por una tendencia descendente de las rentas de mercado, coincidiendo con periodos de caída del empleo y, por tanto, de los ingresos obtenidos a través de los salarios, mientras que la de las prestaciones —especialmente las destinadas a la cobertura del desempleo— es ascendente, lo que se aprecia tanto en la reducción de las pérdidas como en el aumento de las ganancias ocasionadas por estas rentas. Pese a este efecto compensador, los cambios en el origen de los

GRÁFICO 2.44. Variación absoluta de las prestaciones para los que tienen ganancias de ingresos por clases de renta (2004-2022)



Nota: El área sombreada muestra los periodos de crisis económica en los que se registra un descenso de la renta media disponible. En el eje horizontal, el año t designa las transiciones entre $t-1$ y t .

Fuente: Fichero longitudinal de 2005-2021 de EU-SILC (Eurostat) y fichero longitudinal de 2022 y 2023 de la ECV (INE).

ingresos durante los periodos de inestabilidad económica se han traducido en movilidad descendente de los ingresos de los individuos. La contribución de las prestaciones fue diferente en las dos últimas crisis, ya que en 2020 su impacto logró atenuar en mayor medida las pérdidas e incrementar las ganancias, en comparación con el efecto más moderado que tuvieron durante la Gran Recesión.

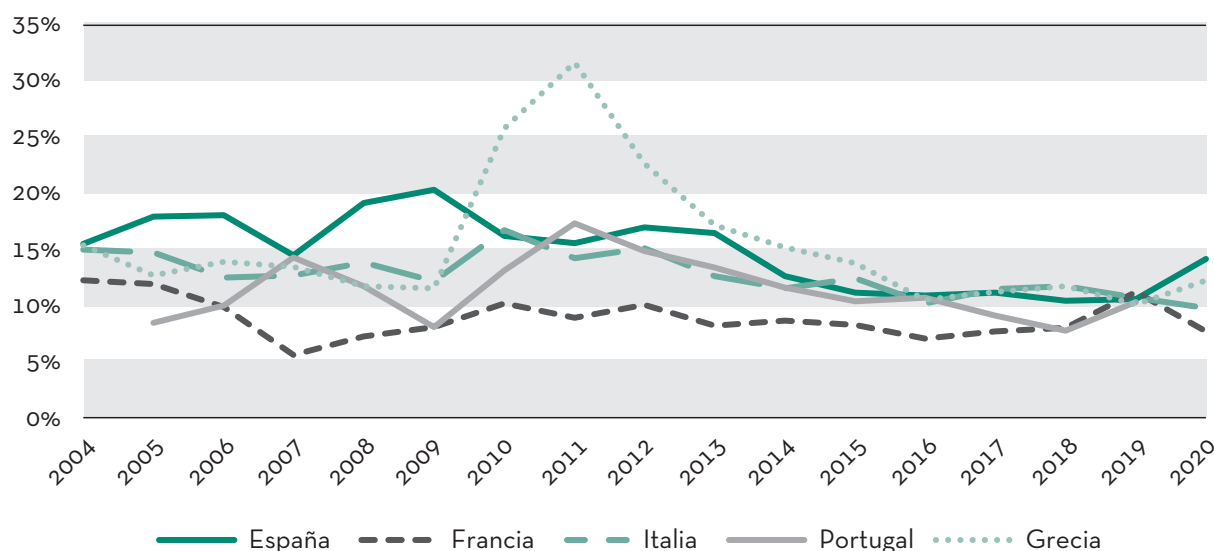
2.9.4. Las pérdidas de renta son mayores en España por la debilidad de la protección social

La importante contribución que hacen las prestaciones a la estabilidad de los ingresos anticipa perfiles distintos de la movilidad en los países europeos. Tal como se observó en el apartado

anterior, las diferencias en la capacidad de redistribución de la renta de los sistemas de impuestos y prestaciones europeos son notables. El sistema español tiene una menor capacidad redistributiva que el de otros países y es más dependiente de las prestaciones contributivas. Estas diferencias institucionales influyen en la movilidad de los ingresos y en la resiliencia de los hogares frente a los ciclos económicos.

Si se comparan las frecuencias de los cambios de renta superiores al 25%, España presentaba una mayor incidencia de grandes pérdidas de ingresos en comparación con los demás países mediterráneos en la primera década del siglo XX (gráfico 2.45), con porcentajes entre el 18% y el 20% de la población, mientras que en el resto de los países fueron inferiores al 15%. Destaca el caso francés, con una frecuencia de grandes pérdidas menor que los demás países comparados durante prácticamente todo el periodo, lo que no es ajeno a sus mayores niveles de gasto social.

GRÁFICO 2.45. Incidencia de las grandes pérdidas de ingresos por países (2004-2020)



Nota: La incidencia de las grandes pérdidas es el porcentaje de personas que experimentan pérdidas de ingresos entre años consecutivos superiores al 25%. En el eje horizontal, el año t designa las transiciones entre t-1 y t.
Fuente: Fichero longitudinal de 2005-2021 de EU-SILC (Eurostat).

La mayor vulnerabilidad de España y Grecia a posibles grandes pérdidas está relacionada no solo con las características de su estructura productiva y de los mercados de trabajo, sino también con su menor capacidad redistributiva, lo que limita el sostenimiento de las rentas de los hogares más afectados por las crisis. España fue el país donde más aumentó la frecuencia de las grandes caídas de renta tanto al comienzo de la crisis de 2008 como al iniciarse la pandemia.

Los resultados muestran, en síntesis, la importancia de analizar la dinámica de los ingresos. Si bien el crecimiento económico puede producir mejoras en una parte significativa de la población, sus frutos no se distribuyen de manera uniforme y la movilidad de ingresos no es suficiente por sí sola para reducir las disparidades. La persistencia de los extremos de la distribución de ingresos y la mayor vulnerabilidad de ciertos sectores de población subrayan la necesidad de políticas públicas más inclusivas y adaptadas.

2.10. La desigualdad de oportunidades en el origen determina la vulnerabilidad futura

El análisis dinámico de la desigualdad y la pobreza incluye también la identificación de las situaciones de desventaja que se transmiten entre generaciones. Esta transmisión no es un fenómeno homogéneo entre los países europeos, al presentar importantes diferencias determinadas por factores estructurales como el diseño de los sistemas de protección social, las características del mercado de trabajo o las desigualdades educativas(75).

En las últimas décadas, la disponibilidad de más información y de metodologías más robustas ha mejorado la evidencia sobre la transmisión de las dificultades económicas entre generaciones. Las investigaciones más recientes integran una visión multidimensional de la pobreza que se transmite de padres a hijos, mediada por factores institucionales, educativos y familiares. Algunos estudios han encontrado un efecto directo del origen social medido a través de la ocupación de los padres sobre el riesgo de pobreza en los hijos, especialmente

intenso en algunos países pero apenas visible en otros(76).

Otros trabajos han analizado cómo las reformas laborales y de la protección social han intensificado la transmisión de las desventajas, especialmente en las cohortes nacidas en las décadas de 1980 y 1990(77). Se ha identificado también cómo el nivel educativo de los padres predice la acumulación de patrimonio en la edad adulta(78). La desigualdad patrimonial es especialmente elevada en el sur y centro de Europa, lo que refuerza la idea de una movilidad intergeneracional limitada.

(75) ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Social foundations of post-industrial economies*. Oxford University Press.

(76) PAPANASTASIOU, S. y PAPATHEODOROU, C. (2019). «Causal dynamics of poverty reproduction in EU countries». *International Journal of Social Welfare*, 28, 117-127.

(77) DEWILDE, C. (2025). «The intergenerational transmission of financial disadvantage across Europe». *Social Policy & Administration*, 59, 487-510.

(78) GIOACHINA, F. y GRITTI, D. (2025). «Parental education and offspring wealth attainment across Europe». Versión preliminar en: www.scilit.com/publications/0ecc6d9544398fb7dcd1b1e435cebe9c

Este conjunto de evidencias invita a considerar cuál es la situación en España, donde las rápidas transformaciones económicas y sociales de las últimas décadas han supuesto también cambios en los factores habitualmente señalados como determinantes de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

2.10.1. Las condiciones de origen restringen el bienestar futuro

Uno de los determinantes de la probabilidad de tener una situación vulnerable futura es la transmisión de las desigualdades educativas. La literatura académica muestra que los hijos de padres con menor nivel educativo tienen significativamente menos probabilidades de completar niveles superiores de formación, lo que se traduce en una mayor probabilidad de transmitir la pobreza. Esa persistencia entre generaciones de niveles educativos bajos es mayor en los países del sur de Europa que en otros. En España, en casi nueve de cada diez personas que en 2023 tenían educación primaria, sus padres tenían ese mismo nivel educativo. En el extremo opuesto, en Dinamarca solo sucedía eso en un 39% de las personas con educación primaria.

La tabla 2.7 presenta la tasa de pobreza de los adultos según el nivel educativo de los padres. Se observa que los hijos de personas de bajo nivel educativo tienen un riesgo de pobreza de más del doble que el de los hijos de personas altamente educadas en prácticamente todos los países recogidos en el análisis, que son representativos de los distintos modelos de bienestar en la Unión Europea. Los países mediterráneos mantienen un diferencial de pobreza por nivel educativo de los padres consistentemente más alto que el resto. También se observa que, por lo general, la diferencia más relevante es la que se registra entre los hijos de personas con nivel educativo bajo y el resto. Las cifras en España apenas cambiaron entre 2011 y 2023, lo que revela el arraigo de un patrón difícil de modificar.

Dado que el nivel educativo de los padres está muy correlacionado con sus ingresos, habría que esperar que haber vivido una situación económica desfavorable en la infancia condicione severamente las posibilidades de escapar de una situación similar en la etapa adulta. La tabla 2.8 muestra la tasa de pobreza en personas adultas (25-59 años) según la situación financiera en sus hogares durante su adolescencia. Destacan, de nuevo, las diferencias entre los modelos de Estado de Bienestar, registrando Dinamarca la brecha

TABLA 2.7. Tasa de pobreza en la población adulta (25 a 59 años) según el nivel educativo de sus padres (%)

	2011			2019			2023		
	Primaria	Secund.	Superior	Primaria	Secund.	Superior	Primaria	Secund.	Superior
Dinamarca	8,6	6,3	14,1	9,1	9,6	11,9	7,4	7,0	10,0
Irlanda	16,2	12,1	10,9	17,9	8,8	6,9	13,7	6,4	7,2
Francia	13,0	8,4	8,5	14,3	9,1	6,7	18,6	10,5	7,8
España	20,1	15,8	11,6	22,4	17,1	11,4	20,4	14,4	11,2
Italia	21,3	11,0	11,4	23,0	12,8	9,0	22,0	9,3	7,4
Portugal	15,9	6,2	6,7	17,0	9,4	6,9	17,8	9,5	7,2
Grecia	21,8	11,6	7,1	22,1	11,6	9,3	21,3	14,1	7,7

Fuente: Módulos de transmisión de las dificultades económicas de 2011, 2019 y 2023 de EU-SILC (Eurostat).

TABLA 2.8. Tasa de pobreza en la población adulta (de 25 a 59 años) según la situación financiera del hogar paterno/materno cuando el encuestado tenía alrededor de 14 años

	2011			2023		
	Buena (%)	Mala (%)	Dif. (p.p.)	Buena (%)	Mala (%)	Dif. (p.p.)
Dinamarca	9,2	9,3	0,1	8,9	8,5	-0,4
Irlanda	11,9	16,5	4,6	7,7	12,0	4,3
Francia	11,1	13,3	2,2	12,4	14,4	2,0
España	15,4	25,9	10,5	16,6	23,0	6,4
Italia	15,2	26,5	11,3	14,4	34,0	19,6
Portugal	10,3	20,5	10,2	12,2	21,2	9,0
Grecia	15,9	25,2	9,3	14,9	26,1	11,2

Fuente: Módulos de transmisión de las dificultades económicas de 2011, 2019 y 2023 de EU-SILC (Eurostat).

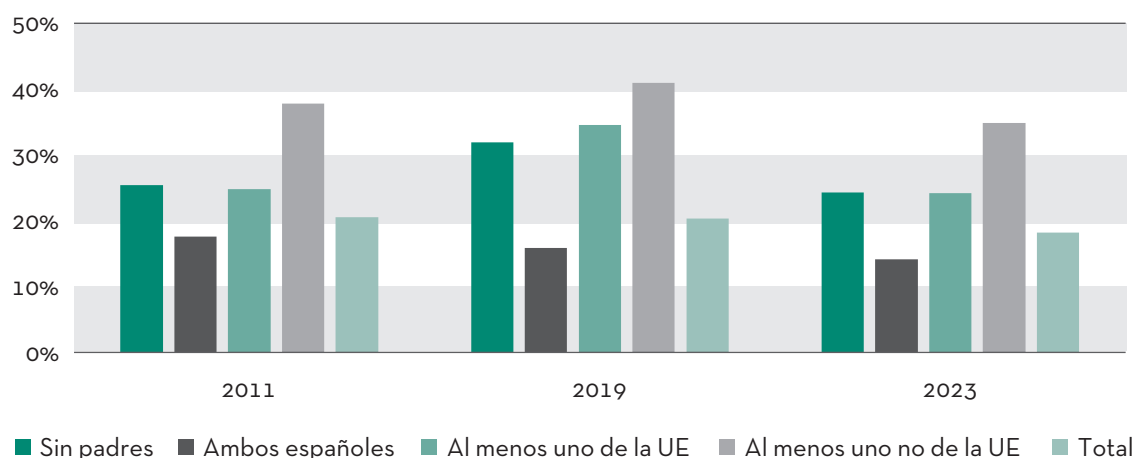
más baja en la pobreza según se haya crecido o no en un hogar desfavorecido. Ello refleja la capacidad del modelo de bienestar nórdico para amortiguar los efectos del origen social familiar sobre la pobreza adulta. En el otro extremo se encuentran los países del arco mediterráneo, con diferencias mucho más pronunciadas, mientras que Irlanda y Francia ocupan posiciones intermedias. En el caso español destaca la reducción de esa brecha en el periodo más reciente, separándose, en cierta medida, del modelo mediterráneo, aunque no tanto por la reducción del riesgo en los que proceden de entornos económicamente adversos, sino por el aumento de la tasa de los que vivieron situaciones más favorables.

Además de la educación y la situación financiera, otra variable relevante en la transmisión intergeneracional de la pobreza es el origen migrante. La ECV permite identificar si al menos uno de los padres había nacido fuera de España, distinguiendo entre países de la Unión Europea y extracomunitarios. Los datos apuntan a una gran vulnerabilidad de las personas de origen migrante (gráfico 2.46). El riesgo de pobreza es sistemáticamente mayor cuando al menos uno de los padres es de origen extranjero, en especial si es de fuera de la Unión Europea. No obstante, la relación entre el país de

origen de los padres y la pobreza parece suavizarse ligeramente en los últimos años.

2.10.2. Los efectos de la desigualdad de oportunidades perduran en el tiempo

El análisis previo ha mostrado la correlación entre las desventajas en el hogar y los problemas económicos en la vida adulta gracias a los módulos sobre transmisión intergeneracional de la ECV, que abarcan casi 20 años. En ese tiempo se han producido importantes avances sociales, de manera que cada vez son menos las personas adultas nacidas de padres y madres poco cualificados y más las que han logrado estudios medios y, sobre todo, superiores. Han evolucionado tanto las situaciones de partida como los propios logros educativos y económicos. Frente a esta realidad, el análisis descriptivo es limitado para comparar distintos momentos del tiempo y alcanzar conclusiones sobre cómo ha evolucionado la intensidad con la que se transmiten las desventajas entre generaciones.

GRÁFICO 2.46. Tasa de pobreza monetaria en la población adulta (25-59 años) por país de origen de sus padres

Fuente: Módulos de transmisión intergeneracional de la pobreza de 2011, 2019 y 2023 de la ECV (INE).

Es posible paliar estas limitaciones mediante el estudio de la desigualdad de oportunidades. Una opción es la desarrollada por Bourguignon *et al.*(79), que permite estimar la parte de la desigualdad en distintas dimensiones del bienestar en la vida adulta que se explica por las características del hogar de origen. La desigualdad de oportunidades sería esa parte de la desigualdad en los resultados futuros motivada por las condiciones de origen o «circunstancias» sobre las cuales las personas no tienen margen de actuación. Se pueden tratar de explicar distintas variables de resultados (bajo nivel educativo, pobreza monetaria y privación material severa) utilizando como variables explicativas el conjunto de «circunstancias».

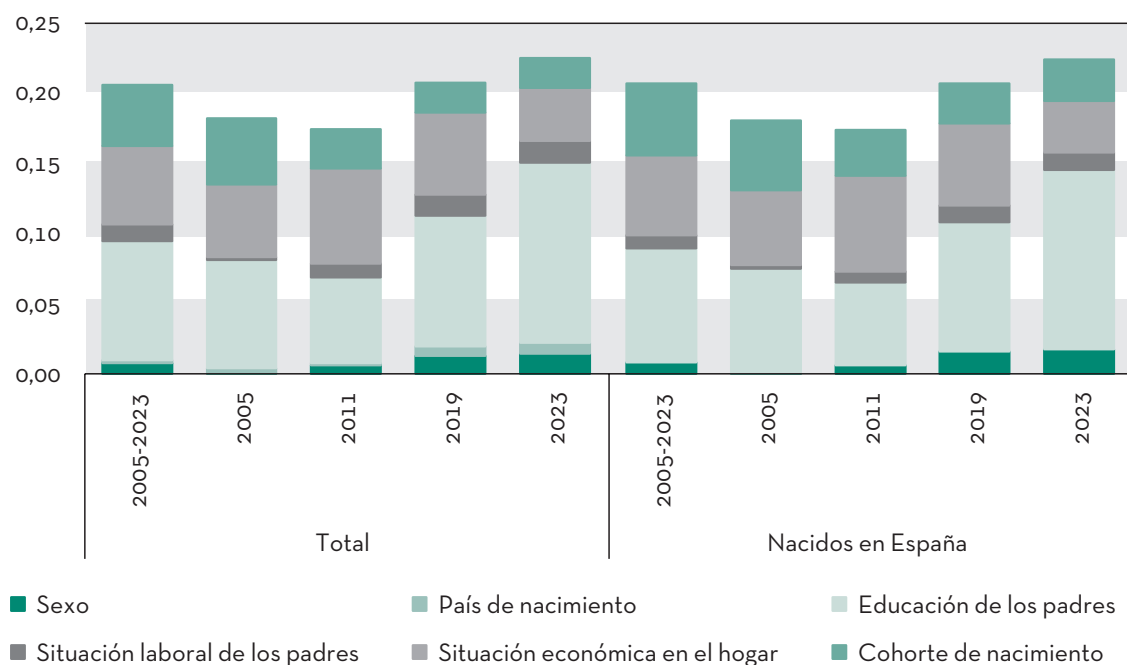
Ejemplos son el nivel educativo de los padres, su país de nacimiento, la situación económica que vivieron en la adolescencia y las características estructurales de la época en la que crecieron, que podría aproximarse por la cohorte de nacimiento.

También se puede entender que el sexo es una característica que condiciona los logros socioeconómicos a lo largo de la vida(80). Estos efectos se pueden diferenciar para el conjunto de la población adulta y para las personas nacidas en España, una distinción relevante porque el país de nacimiento es un componente esencial en el riesgo de dificultades económicas en la vida adulta.

El gráfico 2.47 recoge el indicador de desigualdad de oportunidades correspondiente a un bajo logro educativo. La desigualdad en este ámbito es creciente desde 2011, lo que estaría vinculado a la expansión educativa experimentada en las últimas décadas, que ha permitido que las condiciones económicas del hogar pierdan peso en la transmisión de las dificultades en favor de otras, como el nivel educativo, cada vez más importante. En este caso, el país de nacimiento no tiene apenas capacidad explicativa.

(79) BOURGUIGNON, F., FERREIRA F. y MENENDEZ, M. (2013). «Inequality of Opportunity in Brazil: A Corrigendum». *Review of Income Wealth*, 59, 551-555.

(80) AYLLÓN, S., BRUGAROLAS, P. y S. LADO (2023). *La transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad de oportunidades en España*. Universitat de Girona, Servei de Publicacions.

GRÁFICO 2.47. Indicador de desigualdad de oportunidades en el riesgo de alcanzar un bajo nivel educativo (2005-2023)

Fuente: Módulos de transmisión intergeneracional de la pobreza de 2011, 2019 y 2023 de la ECV (INE).

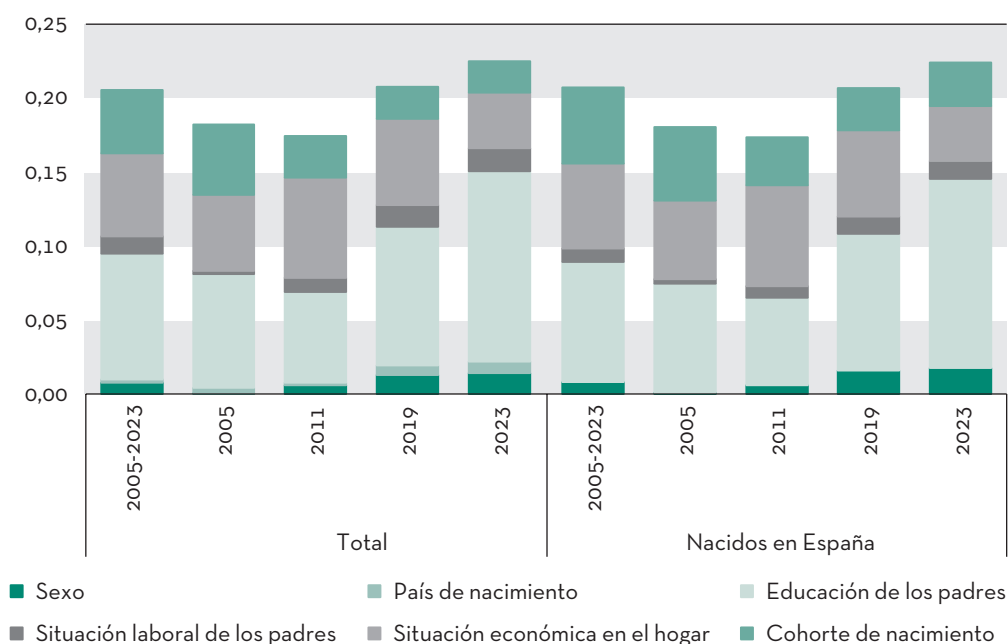
El gráfico 2.48 presenta el indicador de desigualdad de oportunidades correspondiente al riesgo de pobreza en la vida adulta. Su valor creció ligeramente entre 2005 y 2019 y se moderó también de forma suave entre 2019 y 2023. En este caso, el país de nacimiento tiene un peso cada vez más relevante en detrimento del nivel educativo de los padres. La situación económica familiar de origen, que era esencial para explicar la desigualdad de oportunidades en 2011, pierde peso a lo largo del periodo.

Finalmente, el gráfico 2.49 muestra cómo explica el indicador de desigualdad de oportunidades el riesgo de privación material en la vida adulta. Al igual que en el caso de la pobreza, la desigualdad de oportunidades en este ámbito fue más o menos constante entre 2005 y 2019 y se redujo entre 2019 y 2023 de forma pronunciada. El país de nacimiento tuvo un peso creciente en esta disimilitud entre 2005 y 2019 en detrimento, en este

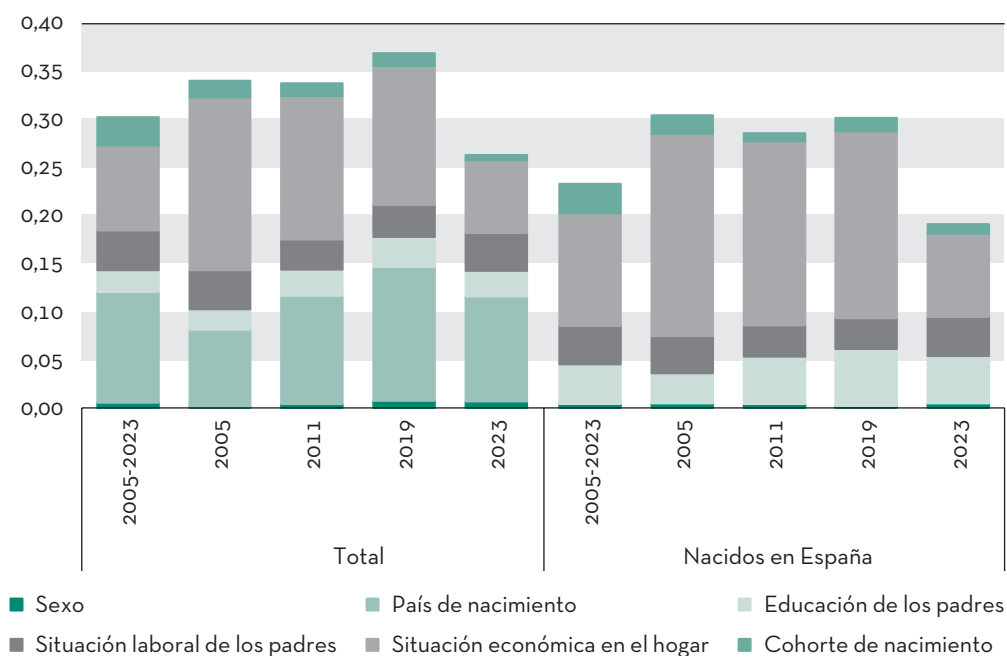
caso, de la situación económica de los padres. En la submuestra de personas nacidas en España, la situación económica de la familia de origen es claramente determinante, explicando dos terceras partes del indicador hasta 2019 y aproximadamente la mitad en 2023.

2.10.3. La educación como correa de transmisión de la desigualdad

Como se ha visto en los apartados anteriores, la expansión educativa ha mejorado los niveles de movilidad social, pero no ha reducido significativamente la centralidad que tiene el nivel educativo de los progenitores en la explicación de los logros de sus hijos e hijas. Los datos de la ECV

GRÁFICO 2.48. Desigualdad de oportunidades en la determinación del riesgo de vivir en un hogar pobre (2005-2023)

Fuente: Módulos de transmisión intergeneracional de la pobreza de 2011, 2019 y 2023 de la ECV (INE).

GRÁFICO 2.49. Desigualdad de oportunidades en la determinación del riesgo de privación material severa (2005-2023)

Fuente: Módulos de transmisión intergeneracional de la pobreza de 2011, 2019 y 2023 de la ECV (INE).

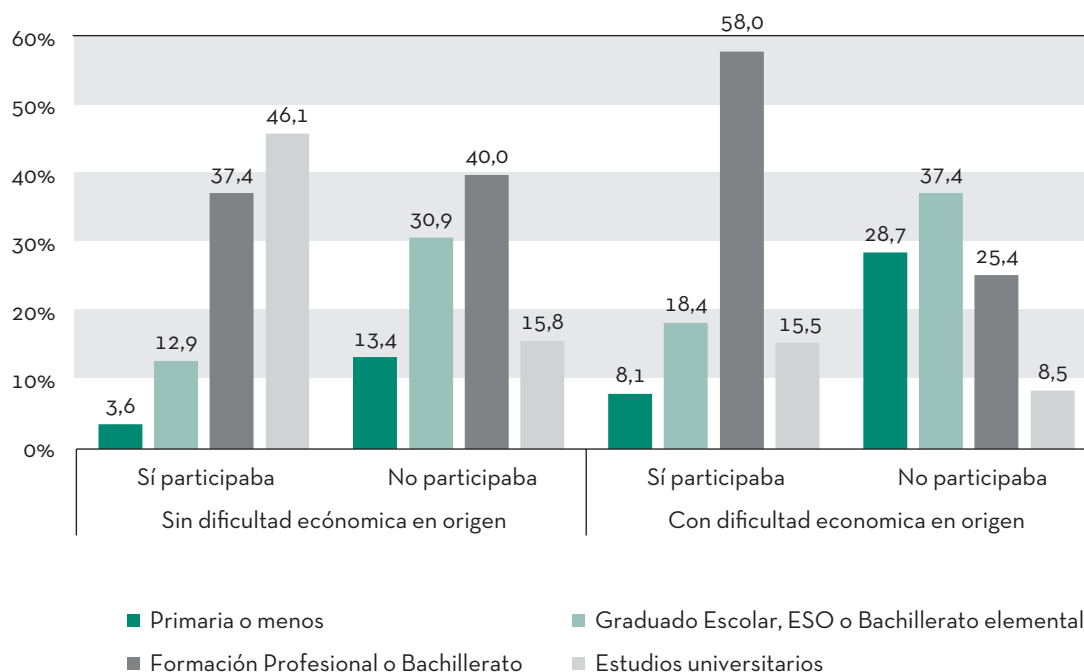
se pueden complementar con los de las encuestas realizadas por la Fundación FOESSA en los años 2018 y 2024 (EINSFOESSA) para identificar otros elementos más específicos que influyen en esta relación.

Uno de esos elementos es la participación en actividades de ocio y tiempo libre y en actividades formativas extraescolares. Sobre esta experiencia, el gráfico 2.55 ofrece dos resultados importantes. El primero es que haber participado en estas actividades actúa como un factor incentivador del logro educativo, reduciendo la probabilidad de no alcanzar los estudios secundarios obligatorio o de quedarse solo en ellos. Esta capacidad para incentivar la obtención de estudios superiores a los obligatorios es significativa tanto para las personas que no tuvieron dificultades económicas como para quienes sí las sufrieron.

Otro resultado destacado se da en los estudios superiores, al observar entre quienes crecieron en hogares con dificultades económicas cómo participar en actividades extraescolares incrementa considerablemente las titulaciones de formación profesional y bachillerato superior y aumenta exponencialmente la titulación universitaria entre quienes se desarrollaron sin esas dificultades. Se constata, por tanto, la importancia de los espacios de actividades extraescolares como entornos de socialización diversa y de formación complementaria y la influencia que esta exposición tiene como factor reductor del abandono escolar en las primeras etapas.

En segundo lugar, la encuesta permite comprender mejor cómo la ocupación de los padres determina los logros educativos de los hijos. La situación laboral de los padres, sobre todo, y de las madres,

GRÁFICO 2.50. Nivel de estudios alcanzado según asistencia a actividades extraescolares en origen y dificultades económicas de origen (2024)



Fuente: EINSFOESSA 2024.

manifestada principalmente en la estabilidad laboral y en los periodos de desempleo, han sido analizadas tradicionalmente por su influencia en la exposición a la pobreza en la vida adulta. Además del tiempo dentro del mercado laboral, que permite generar ingresos que dotan a las familias de origen con diversas capacidades económicas, también es necesario utilizar la ocupación de los progenitores como una variable explicativa de las oportunidades laborales, económicas y, en primer término, educativas de la población analizada.

La tabla 2.9 muestra la realidad de la desigualdad educativa desfavorable para los descendientes de padres con ocupaciones elementales y trabajos no cualificados, así como de trabajadores del sector primario. En estos casos, la probabilidad de no alcanzar la educación secundaria obligatoria se duplica, con prevalencias cercanas al 20%, frente al 10,8% general. Por otro lado, quienes descienden

de padres con ocupaciones relacionadas con la dirección, técnicos superiores e intermedios, así como de trabajadores ocupados en tareas de apoyo administrativo, tienen probabilidades de alcanzar los estudios universitarios que duplican las tasas medias.

2.10.4. La importancia del capital social en la transmisión de la pobreza

Además de los factores revisados, hay otros que influyen en la transmisión intergeneracional de las condiciones de pobreza. Algunos de ellos se corresponden con características concretas de los hogares que son intangibles y, por tanto, difíciles

TABLA 2.9. Nivel de estudios alcanzado según la ocupación del padre (%)

	Primaria o menos	Graduado Escolar, ESO o Bachillerato elemental	Formación Profesional o Bachillerato	Estudios universitarios	TOTAL
Directores, técnicos superiores e intermedios	1,9	6,5	27,1	64,5	100
Personal de apoyo administrativo	0,8	9,5	38,9	50,8	100
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	9,0	20,9	43,4	26,8	100
Agricultores y trabajadores cualificados agropecuarios, forestales y pesqueros	19,2	32,8	35,4	12,6	100
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	8,1	24,4	42,7	24,9	100
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	4,5	31,3	40,9	23,3	100
Ocupaciones elementales/trabajos no cualificados	20,9	33,9	33,7	11,6	100
TOTAL	10,8	24,0	37,4	27,8	100

Fuente: EINSFOESSA 2024.

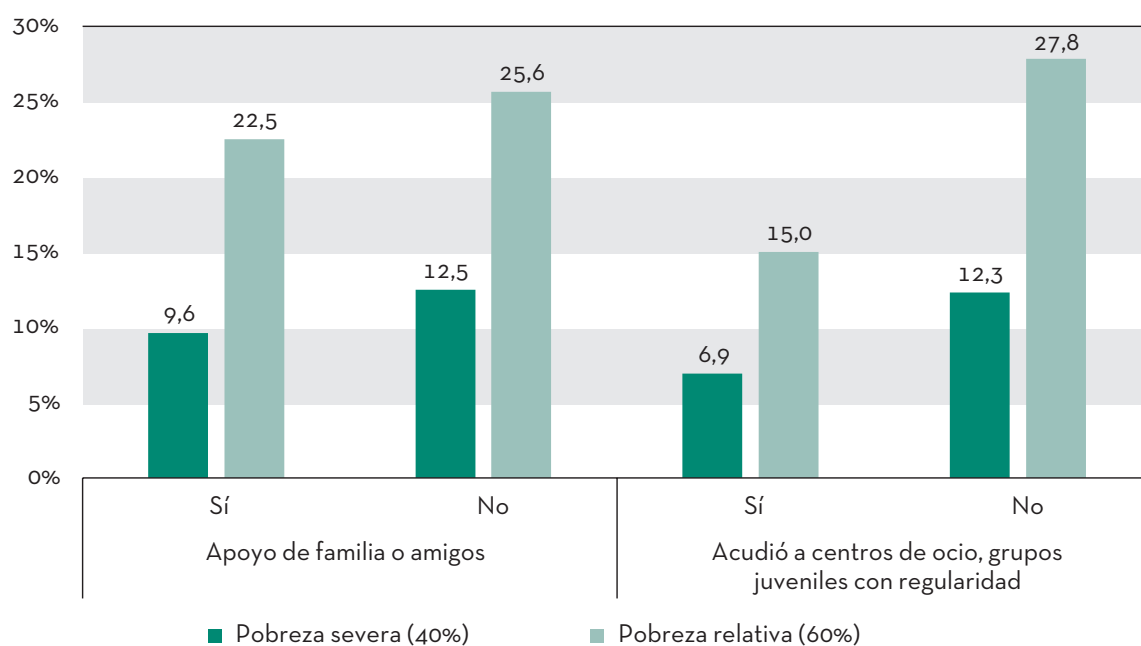
de cuantificar. La nueva EINSFOESSA ha añadido la mirada del capital social a la del capital económico y cultural, con otros elementos que se escapan de las condiciones puramente económicas, como son el apoyo social y la asistencia a centros de ocio y grupos juveniles.

El gráfico 2.51 muestra que los hogares que disponían de una red de apoyo cercana más allá de su núcleo familiar, como otros familiares o amigos, presentan tasas de pobreza severa más reducidas en la actualidad que quienes no disponían de ella (9,6% y 12,5%, respectivamente). Si los adultos participaron con regularidad en centros de ocio o grupos juveniles durante su infancia o adolescencia, las tasas de pobreza severa son más de 5 puntos porcentuales menores que en los hogares donde no se dio tal participación (6,9% y 12,3%, respectivamente). Las mismas pautas, con niveles siempre más altos, se observan en la incidencia de la pobreza relativa (la que

se obtiene con el umbral del 60% de la renta mediana equivalente).

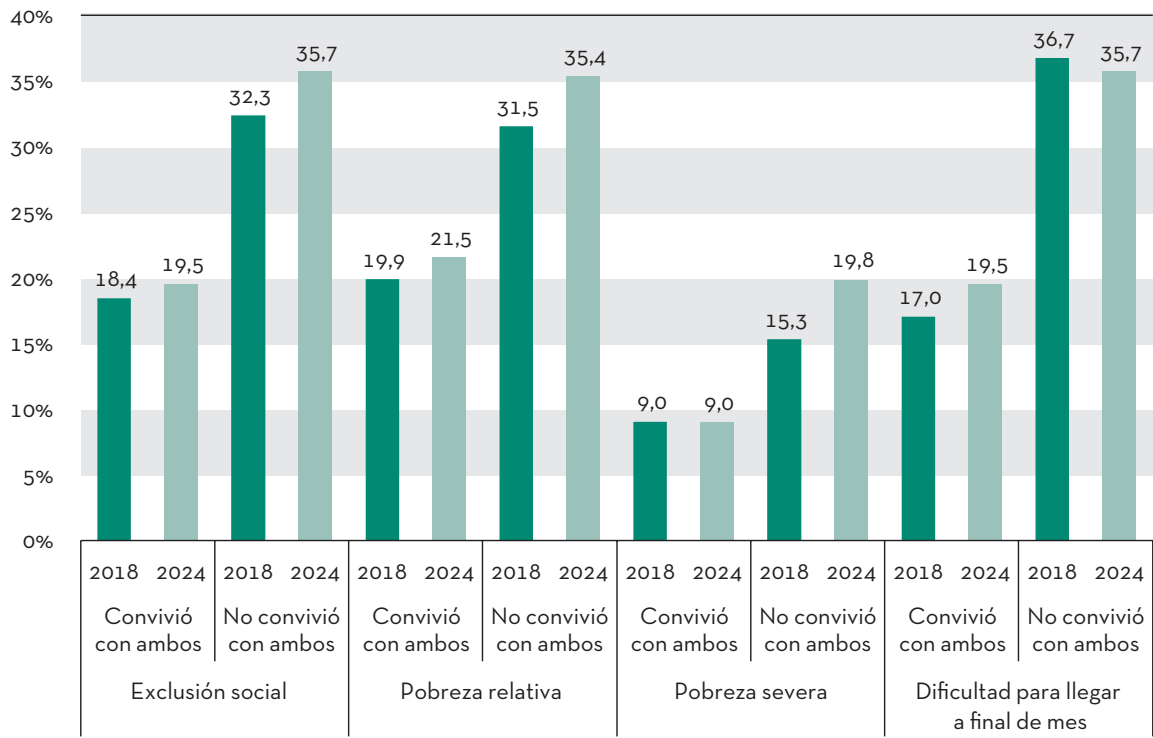
Otro factor que interviene en la transmisión de la pobreza es haber convivido con ambos progenitores durante la infancia y adolescencia. El gráfico 2.52 muestra que ese tipo de relación es un elemento que suaviza las situaciones de pobreza y exclusión durante la etapa adulta. La diferencia en las tasas de pobreza fue de 14 puntos porcentuales en 2024 y de 12 puntos en 2018, situándose en el 35% y en el 32%, respectivamente, en los hogares en los que no hubo convivencia con ambos progenitores. Cuando se dio esa convivencia, las tasas de pobreza severa en esos mismos años se sitúan en el 9%. Finalmente, si el indicador es tener dificultades para llegar a final de mes, haber convivido con ambos progenitores marca una diferencia importante: mientras que en los hogares donde hubo esa convivencia las dificultades para llegar a final de mes afectan al 20%, donde no la hubo suben al 36%.

GRÁFICO 2.51. Situación de pobreza severa y relativa en 2024 según la existencia de red de apoyo cercana y participación juvenil en el hogar de origen



Fuente: EINSFOESSA 2024.

GRÁFICO 2.52. Situación de pobreza/exclusión en 2018 y 2024 según el tipo de convivencia en el hogar de origen



Fuente: EINSFOESSA 2018 y 2024.

2.11. Persisten los patrones territoriales de desigualdad y pobreza

Los procesos y resultados anteriores pueden ofrecer matices distintos cuando se pasa a una perspectiva espacial más desagregada. La variedad de las estructuras económicas, sociales e institucionales territoriales hace que las tendencias de la desigualdad y la pobreza no sean necesariamente similares en las distintas regiones y, más todavía, en unidades territoriales más pequeñas.

En el ámbito europeo se ha extendido el debate sobre si los obstáculos que limitan la plena participación de los ciudadanos en la sociedad, incluyendo los frutos del crecimiento económico,

varían según el contexto geográfico⁽⁸¹⁾. Algunos trabajos muestran que las diferencias no solo han crecido entre las regiones, sino también entre áreas más desagregadas, con un aumento mayor de la desigualdad en determinadas zonas urbanas⁽⁸²⁾. El crecimiento económico

⁽⁸¹⁾ MACKINNON, D., KEMPTON, L., O'BRIEN, P., ORMEROD, E., PIKE, A. y TOMANEY, J. (2022). «Reframing urban and regional 'development' for 'left behind' places». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 15, 39-56.

⁽⁸²⁾ WHELAN, A., DEVLIN, A. y MCGUINNESS, S. (2024). «Barriers to social inclusion and levels of urbanisation: Does it matter where you live?». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 17, 59-74.

agregado no debe orillar el hecho de que hay territorios donde la acumulación de desventajas genera efectos duraderos en varios sectores de la población, especialmente entre los más jóvenes. Esta situación puede intensificar los retos intergeneracionales, económicos y territoriales que enfrentan los hogares y comunidades con menores ingresos.

Resulta necesario comprender con mayor precisión las dinámicas de desigualdad y pobreza en los distintos espacios geográficos. Este tipo de análisis es especialmente pertinente en países como España, donde la diversidad económica de las regiones da forma a un mapa poco uniforme de necesidades y donde una parte importante de los servicios de bienestar social está descentralizada.

2.11.1. Las diferencias de desigualdad en cada región siguen siendo grandes

Una mirada retrospectiva permite constatar la permanencia de un patrón muy definido de las regiones españolas según el nivel de renta del hogar. Desde comienzos del siglo XXI, ese patrón ha registrado pocos cambios, con dos comunidades (País Vasco y Navarra) sistemáticamente por encima del resto. Madrid ocupa la tercera posición, pero a más de mil euros del País Vasco. En el otro extremo, salvo en los años de salida de la crisis de 2008, cuando Andalucía ocupó ese lugar, Extremadura se mantiene en la última posición. Son estas dos comunidades, junto a Murcia, las que presentan un menor nivel de renta media del hogar. Hay dos comunidades (Castilla-La Mancha y Canarias) que, aunque todavía no han saltado al grupo intermedio, han ido mejorando sus posiciones. Esta inercia en las diferencias territoriales en el

nivel de renta se refleja también en las dificultades para reducir las distancias entre las comunidades con mayor y menor renta.

El crecimiento de la renta puede haber afectado a los diferentes estratos de ingresos de manera diferente en cada región. Solo aquellas que han conseguido compatibilizar ese crecimiento con una mejor evolución de los hogares con menos ingresos han podido traducir la mejoría económica en incrementos del bienestar. El problema para verificar cómo ha incidido el crecimiento en los distintos estratos de renta en cada región es el limitado número de observaciones en las encuestas de hogares en algunas comunidades, lo que dificulta la posibilidad de disponer de información representativa en los percentiles correspondientes a los extremos de la distribución.

Cualquier intento, por tanto, de ofrecer información muy desagregada para cada región debe contemplarse con suficientes cautelas. Teniendo en cuenta esos límites, el gráfico 2.53 muestra para cada comunidad autónoma entre 2005 y 2022 las mismas curvas de incidencia del crecimiento que se utilizaron en el apartado 2.5. Se excluye de la muestra el 5% de la población con ingresos más bajos en cada región, al ser muy sensibles los resultados a ese extremo de la distribución. Con los límites señalados, pueden diferenciarse tipos de comportamiento según la forma de las curvas, que pueden compararse para las del conjunto de España del gráfico 2.23. Hay comunidades donde el crecimiento de la renta ha sido progresivo, pero, sobre todo, destaca la diversidad de resultados, que invita a profundizar en el diferente impacto del crecimiento sobre la desigualdad en la distribución de la renta dentro de cada territorio.

La utilización de indicadores de desigualdad permite obtener un cuadro general de resultados del proceso distributivo en cada comunidad autónoma. La estimación de la desigualdad para el año 2005,

GRÁFICO 2.53. Crecimiento de la renta por percentiles y comunidades autónomas en 2005-2022 (diferencias respecto a la media, sin el 5% de ingresos más bajos)

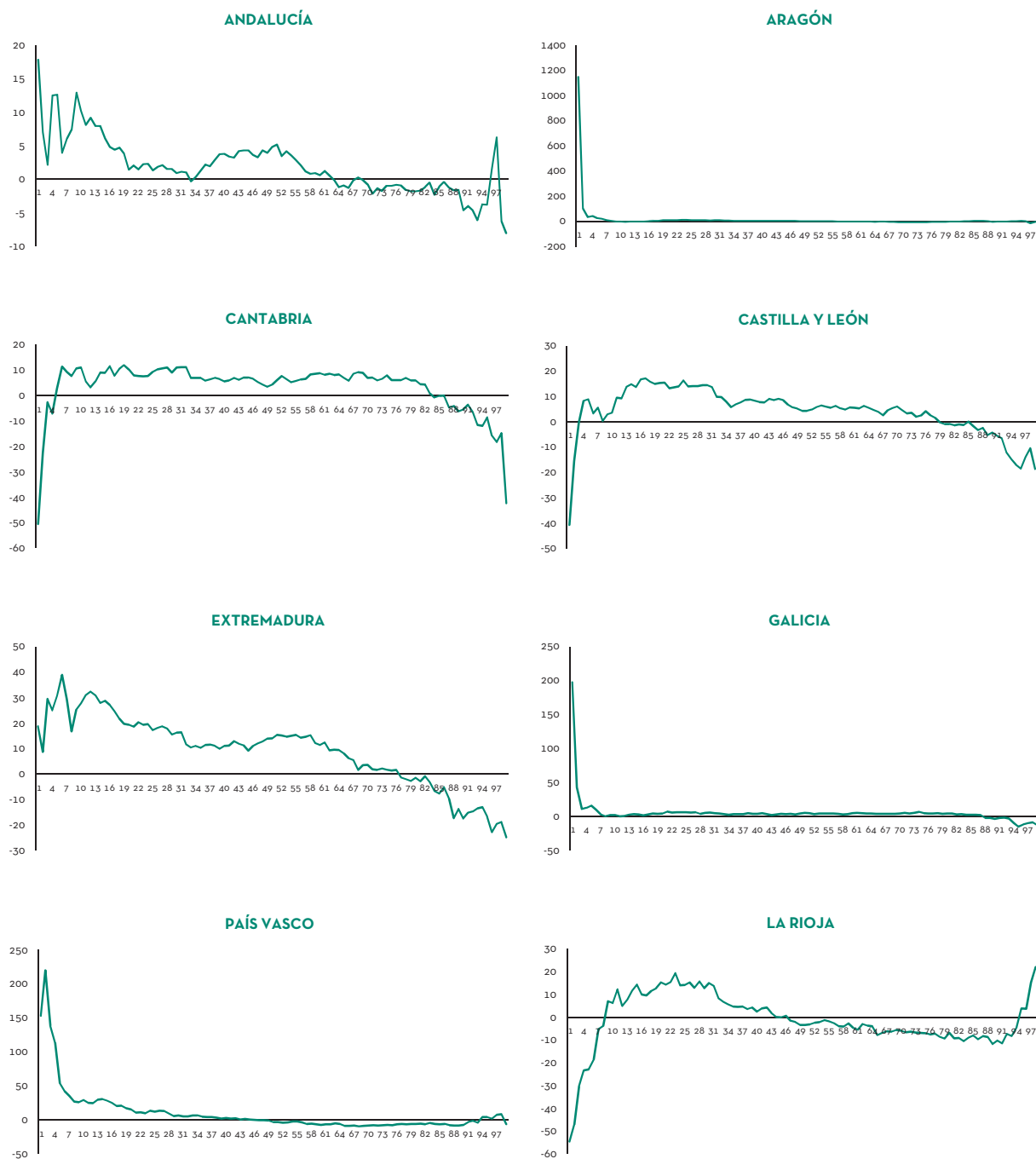
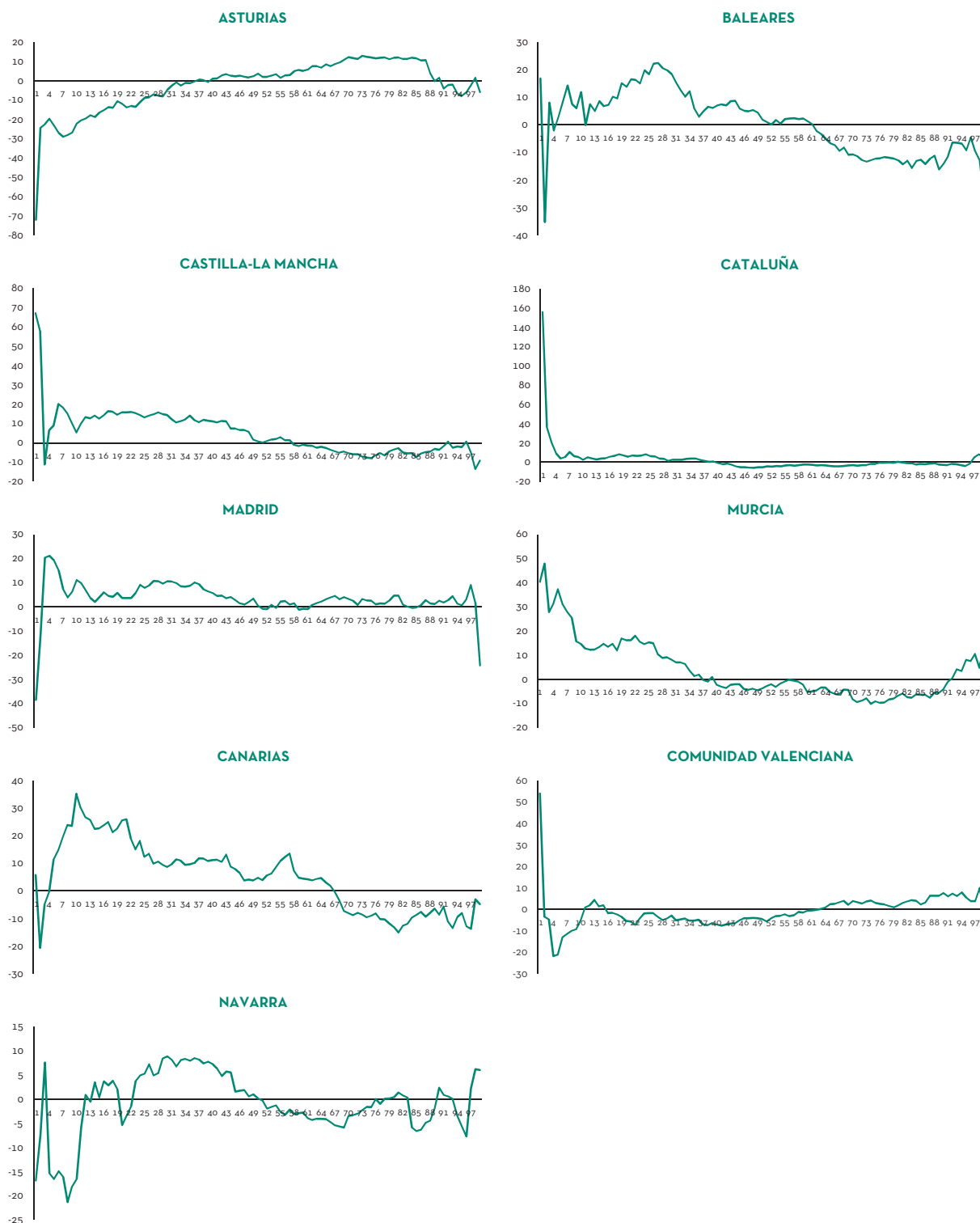


GRÁFICO 2.53. Crecimiento de la renta por percentiles y comunidades autónomas en 2005-2022 (diferencias respecto a la media, sin el 5% de ingresos más bajos) (continuación)

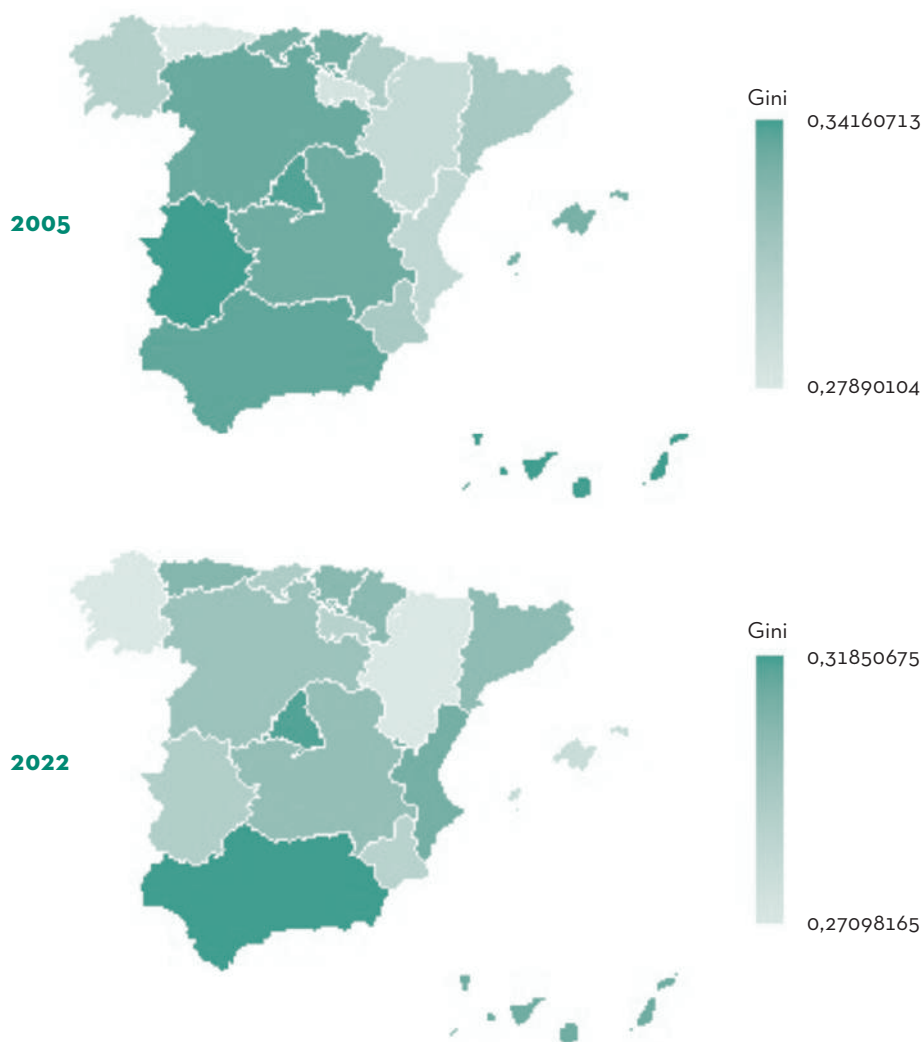


Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV 2006 y 2023).

aproximada por el índice de Gini, ofrecía un mapa muy heterogéneo de las realidades territoriales antes del comienzo de la crisis de 2008 (gráfico 2.59). Un grupo de comunidades destacaba por presentar niveles de desigualdad considerablemente inferiores al conjunto nacional. En él se incluían Asturias, La Rioja, Aragón, la Comunidad Valenciana y Galicia. En otras regiones, por el contrario, el proceso distributivo interno se traducían en niveles de desigualdad que superaban claramente el promedio nacional, como en Extremadura, Canarias y Madrid.

El gráfico presenta también el mapa de distribución de la desigualdad en 2022. Hay algunas comunidades donde la de igualdad ha aumentado, como Andalucía, Asturias y la Comunidad Valenciana, mientras que lo contrario ha sucedido en Extremadura, las dos Castillas y Galicia. En el conjunto nacional se registró una modesta mejora, pasando de un índice de Gini en 2007 de 0,324 a otro de 0,315 en 2022, con Madrid y Andalucía como las regiones con mayor desigualdad.

GRÁFICO 2.54. Desigualdad en cada comunidad autónoma (índice de Gini)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV 2006 y 2023).

Una cuestión relevante es si ha habido un acercamiento en los niveles de desigualdad interna entre las comunidades autónomas. El gráfico 2.55 presenta la evolución de la convergencia en la desigualdad, interpretada como la dispersión del indicador anterior. Se observa, en general, una reducción de las diferencias en el primer cuarto del siglo XXI. No obstante, esa conclusión para los años extremos queda matizada cuando se analiza lo sucedido en los subperiodos intermedios. Mientras que durante la gran crisis tuvo lugar un sensible ensanchamiento de las diferencias en los indicadores de desigualdad, en los años recientes ha sucedido lo contrario.

2.11.2. Persisten retos importantes en determinadas áreas

Una cuestión clave es hasta qué punto las diferencias observadas entre las comunidades autónomas se deben a factores particulares de cada territorio o a la disparidad entre ellas. No existe un patrón geográfico claro de la desigualdad ni tampoco se puede trazar una relación nítida con la renta per cápita. Mientras que el lugar donde vive cada persona tiene una relación clara con sus ingresos esperados, no se puede afirmar lo mismo sobre el alcance de la desigualdad.

La desigualdad en España es el resultado de dos componentes: la desigualdad dentro de cada comunidad y las diferencias de renta entre comunidades. El índice de Theil, uno de los indicadores más habituales de desigualdad, permite descomponer el peso de cada uno de esos dos posibles factores⁽⁸³⁾. Tal como recoge la tabla 2.10, la

desigualdad del conjunto nacional se explica casi por completo por el componente intrarregional. A pesar de la magnitud de las diferencias de renta entre las comunidades autónomas, esta disparidad no tiene una gran influencia en la desigualdad total, con una contribución entre el 5% y el 6% del total. Esta limitada contribución se ha reducido en las dos últimas décadas. Se han registrado también variaciones en las contribuciones relativas de algunas comunidades a la desigualdad. Algunas de las más ricas, como la Comunidad de Madrid o Cataluña, han aumentado su contribución a la desigualdad total.

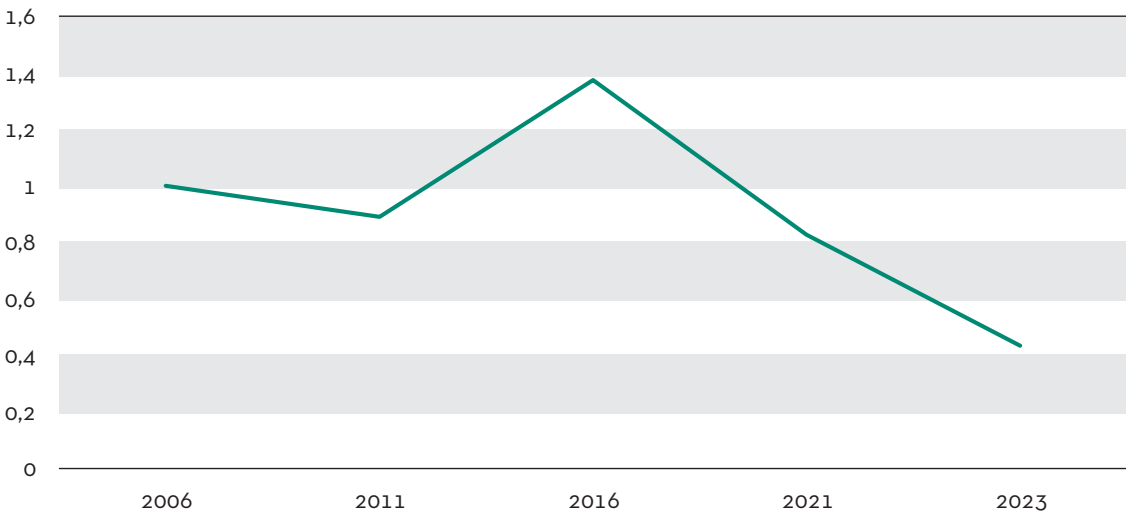
Mientras que la desigualdad no parece reflejar las diferencias de renta entre los territorios, las tasas regionales de pobreza sí presentan la disparidad esperada, sobre todo cuando se calculan tomando como referencia un umbral nacional. Como muestran los datos de la tabla 2.11, la dispar distribución regional de la renta tiene un claro impacto en los respectivos riesgos de pobreza de cada una de las comunidades autónomas.

En 2007, las regiones del sur presentaban las tasas más elevadas, superiores en algunos casos en más de 10 puntos a la media nacional. En la situación opuesta se encontraban Navarra y el País Vasco. Desde entonces, contrastan los grandes descensos de algunas regiones, como Extremadura o Canarias, con los aumentos en Andalucía, Cataluña o la Comunidad Valenciana. A pesar de las mejoras en algunas zonas, el sur de España y Canarias siguen destacando por la mayor incidencia de la pobreza.

⁽⁸³⁾ El parámetro c actúa como una lupa. Si c es igual a 0, la lupa se enfoca en los ingresos más bajos. Esto significa que el índice de Theil será más sensible a los cambios en los ingresos de las personas más pobres. Si c es igual a 1,

la lupa se enfoca en todos los ingresos por igual, sin importar si son altos o bajos. Si c es igual a 2, la lupa se enfoca en los ingresos más altos, haciendo que el índice sea más sensible a los cambios en los ingresos de las personas más ricas.

GRÁFICO 2.55. Evolución de la convergencia en la desigualdad de las comunidades autónomas en 2006-2023 (índice de Gini)



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

TABLA 2.10. Descomposición regional de la desigualdad (2022)

CC. AA.	Theil (c=0)	Contribución de cada CC. AA. a la desigualdad (%)	Theil (c=1)	Contribución de cada CC. AA. a la desigualdad (%)
Andalucía	0,1883	12,0	0,1656	9,7
Aragón	0,1328	3,1	0,1161	3,2
Asturias	0,1591	2,6	0,1371	2,6
Baleares	0,1331	2,1	0,1210	2,2
Canarias	0,1737	3,3	0,1648	3,1
Cantabria	0,1558	2,6	0,1435	2,6
Castilla y León	0,1696	5,5	0,1436	5,0
Castilla-La Mancha	0,1702	4,2	0,1545	3,6
Cataluña	0,1614	20,5	0,1464	22,6
Comunidad Valenciana	0,1751	7,4	0,1543	6,5
Extremadura	0,1623	3,3	0,1402	2,5
Galicia	0,1448	4,5	0,1269	4,0
Madrid	0,1777	10,6	0,1651	13,0
Murcia	0,1506	3,5	0,1347	2,8
Navarra	0,1701	2,6	0,1456	2,7
País Vasco	0,1622	4,1	0,1495	5,2
Rioja (La)	0,1505	2,2	0,1418	2,3
Componente intrarregional	-	94,8	-	94,3
Componente interregional	-	5,1	-	5,6
Nacional	0,1737	100	0,1566	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV 2006 y 2023).

TABLA 2.11. Distribución regional del riesgo de pobreza (2008 y 2023)

CC. AA.	Riesgo de pobreza en 2008 (%)	Incidencia relativa en 2008	Riesgo de pobreza en 2023 (%)	Incidencia relativa en 2023
Andalucía	27,0	1,43	30,5	1,53
Aragón	11,7	0,62	15,1	0,75
Asturias	14,6	0,78	18,2	0,90
Baleares	16,2	0,86	14,8	0,73
Canarias	30,1	1,60	25,8	1,29
Cantabria	14,9	0,79	15,2	0,75
Castilla y León	17,6	0,93	18,1	0,92
Castilla-La Mancha	24,8	1,31	25,6	1,28
Cataluña	10,4	0,55	13,7	0,68
Comunidad Valenciana	20,1	1,06	23,9	1,19
Extremadura	34,6	1,84	27,5	1,36
Galicia	20,4	1,08	19,1	0,95
Madrid	12,7	0,68	12,8	0,64
Murcia	24,9	1,32	24,1	1,18
Navarra	7,0	0,37	13,8	0,71
País Vasco	9,6	0,51	10,0	0,50
Rioja (La)	17,6	0,93	17,0	0,86
Nacional	18,8	1,00	20,0	1,00

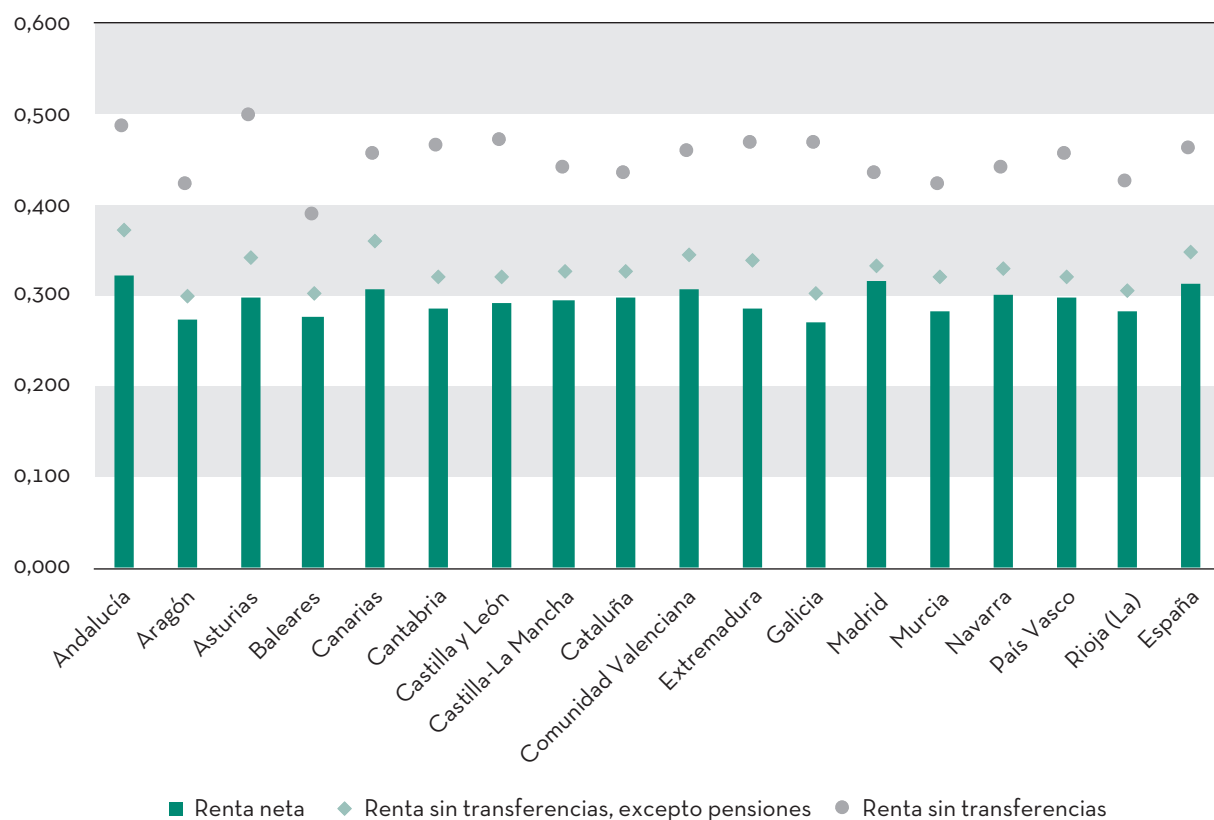
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV 2008 y 2023).

2.11.3. En muchas regiones, las prestaciones sociales son decisivas para contener la pobreza

Aparte de la diferente especialización productiva de cada región y la diversidad de patrones demográficos, un factor relevante en la evolución de la desigualdad y la pobreza es el diferente impacto en cada comunidad de las prestaciones sociales. La ECV permite identificar el diferente peso de las transferencias en las rentas de los hogares en cada región. La distribución regional de la desigualdad medida por el índice de Gini para distintos

conceptos de renta con y sin prestaciones reproduce una imagen similar a la que resulta de la renta media de cada comunidad (gráfico 2.56). Las prestaciones tienen un efecto importante tanto en regiones de renta media-baja, como en algunas de renta elevada, aunque el efecto de las prestaciones diferentes de las pensiones es mayor en las comunidades con menor renta. El importante efecto del sistema de pensiones en la contención de la desigualdad en muchas regiones introduce incertidumbre sobre el modo en que la evolución y los riesgos que debe enfrentar en el medio plazo el sistema público afectará a las condiciones de vida de España en general y de determinadas regiones en particular, dada su dependencia de esta fuente de ingresos.

GRÁFICO 2.56. Desigualdad por comunidades autónomas según conceptos de renta en 2022 (índice de Gini)



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

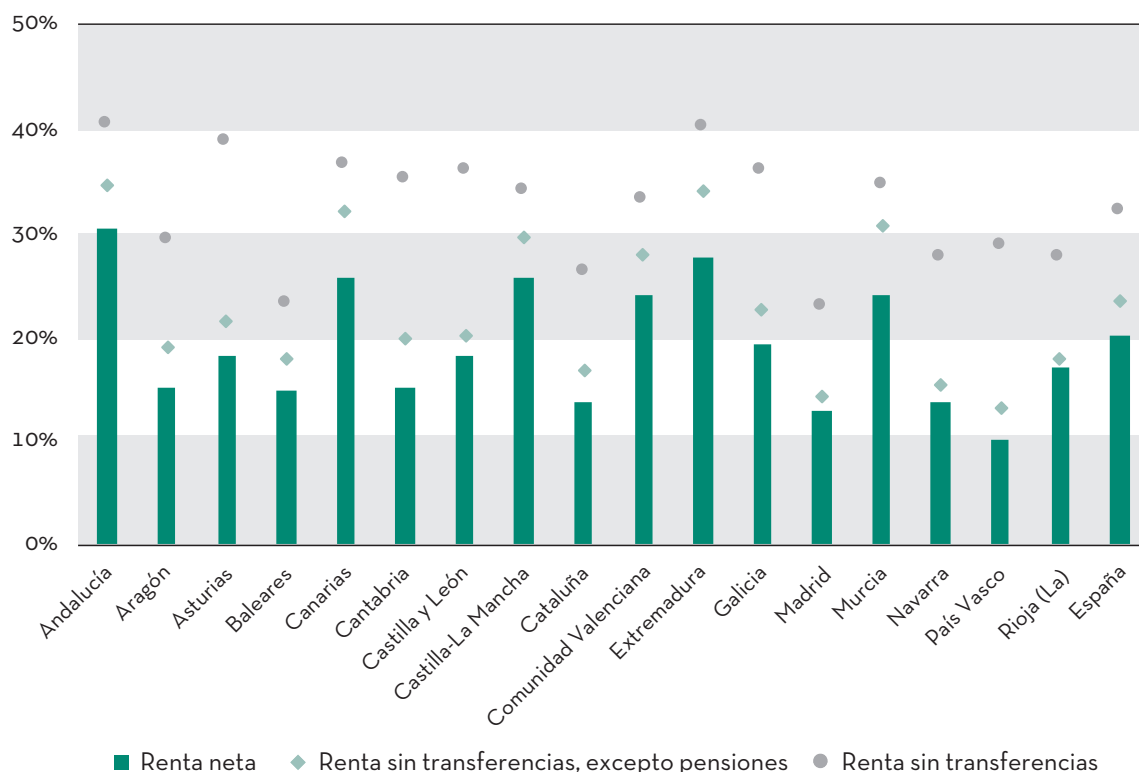
En el caso de la pobreza, los efectos de las prestaciones monetarias son más importantes que en la desigualdad. La magnitud de este efecto dibuja una estructura social cuya capacidad para evitar grandes situaciones de pobreza es muy dependiente del Estado de Bienestar actual y su devenir está estrechamente ligado, por tanto, a la evolución demográfica de la sociedad.

2.11.4. Aumenta la desigualdad en las grandes áreas urbanas

El análisis territorial de la desigualdad no se limita al ámbito regional. Los más de 8.000 municipios

que hay en España dan forma a un mosaico muy plural de combinaciones de nivel de renta y equidad. Eso hace que dentro de una misma comunidad pueda haber áreas que han pasado de disfrutar altos niveles de prosperidad a la caída de los empleos, de la población y de la renta media, y otras donde el proceso ha sido el contrario. España no es una excepción dentro de los grandes procesos europeos de localización espacial del crecimiento. Desde el cambio de siglo, las grandes áreas urbanas han mostrado mayor capacidad para generar empleo y renta⁽⁸⁴⁾. Esta tendencia

(84) IAMMARINO, S., RODRÍGUEZ-POSE, A. y STORPER, M. (2018). «Regional Inequality in Europe: evidence, theory and policy implications». *Journal of Economic Geography*, 19, 273-298.

GRÁFICO 2.57. Riesgo de pobreza por comunidades autónomas según conceptos de renta (2022)

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

ha contribuido a una mayor presión sobre la desigualdad en algunas regiones. También han sido muy diferentes los procesos de envejecimiento, con caídas de la población en algunas provincias y aumentos en otras.

Una cuestión de creciente interés aún poco explorada en el estudio de estas desigualdades es el impacto diferenciado que estos cambios económicos y sociales generan a nivel local. Algunos estudios han explorado las causas de la desigualdad en las grandes áreas urbanas⁽⁸⁵⁾. Una de las explicaciones más frecuentes de

la mayor desigualdad en estas áreas es que la prima salarial para los trabajadores altamente cualificados es mayor en ellas. En consonancia con estos resultados, las personas con mayor capital humano tienden a concentrarse en grandes urbes, donde sus habilidades generan mayores rendimientos y donde las empresas más productivas pueden pagar salarios también más altos⁽⁸⁶⁾. Otros factores determinantes de las mayores diferencias de renta en estas áreas son la composición de la población y la tipología de hogares, como la mayor

⁽⁸⁵⁾ AYALA, L., MARTÍN-ROMÁN, J. y VICENTE, J. (2024). «What contributes to rising inequality in large cities?». *Journal of Regional Science*, 64, 1760-1810.
DE LA ROCA, J. y PUGA, D. (2016). «Learning by Working in Big Cities». *Review of Economic Studies*, 84, 106-142.

HORTAS-RICO, M. y RÍOS, V. (2019). «The drivers of local income inequality: a spatial Bayesian model-averaging approach». *Regional Studies*, 53, 1207-1220.
⁽⁸⁶⁾ BEHRENS, K., DURANTON y ROBERT-NICOUD, G.F. (2014). «Productive Cities: Sorting, Selection, and Agglomeration». *Journal of Political Economy* 122, 507-553.

proporción de población inmigrante o de hogares monoparentales.

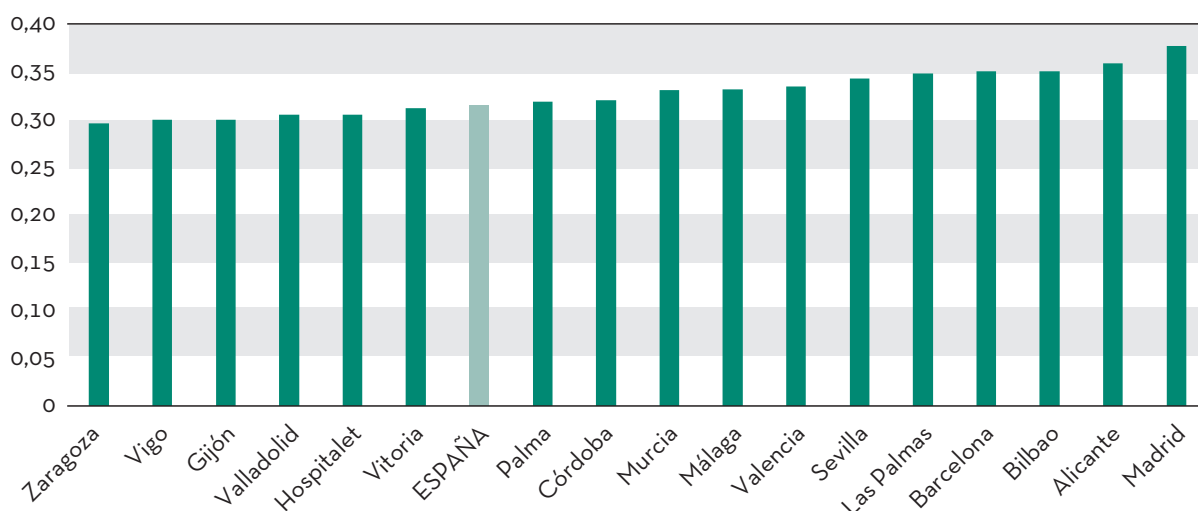
Hasta fechas recientes, el contraste de algunas de estas hipótesis estaba limitado en España por la falta de información suficientemente representativa a escala municipal. El *Atlas de distribución de renta de los hogares* (ADRH) ofrece información sobre indicadores básicos de la distribución de la renta para todos los municipios, distritos y secciones censales en los que se organiza territorialmente el Estado. Aunque no existe una relación completamente lineal, los datos del atlas apuntan a la confirmación en España del patrón encontrado para otros países de mayor desigualdad en las grandes áreas de población que en las de menor tamaño.

El gráfico 2.58 presenta los valores del índice de Gini para las ciudades de España de más de 250.000 habitantes y se comparan con el dato nacional de la ECV para 2022. Las 17 ciudades se

dividen entre las que tienen más de 1 millón de habitantes (Madrid y Barcelona), las que tienen entre 1 millón y 500.000 habitantes (Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga) y aquellas con una población comprendida entre esta última cifra y 250.000 habitantes. Con algunas excepciones, las ciudades con mayor población tienen mayores niveles de desigualdad que la media nacional. La misma fuente recoge que, en casi todas las grandes ciudades, el ritmo de reducción de la desigualdad ha sido menor que en el resto de España.

Cobra interés analizar también cuál ha sido la evolución en las áreas rurales. Las experiencias de las áreas urbanas y rurales suelen contrastarse bajo el estereotipo de que en las primeras hay menos pobreza, pero una mayor sensibilidad a las recesiones económicas. Pueden existir trampas espaciales de pobreza, resultantes de una baja dotación de capital geográfico (capital físico, social y humano), lo que convierte al entorno en un factor determinante del impacto. En el caso de

GRÁFICO 2.58. Desigualdad en las ciudades más pobladas de España (*) en 2022 (índice de Gini)



(*) Ciudades con más de 250.000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Atlas de distribución de renta de los hogares* y de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

España⁽⁸⁷⁾ encontraron que la crisis de 2008 afectó negativamente a los indicadores directos del nivel de vida en las zonas rurales. Sus resultados desmienten el estereotipo común de que la mayor incidencia de la pobreza monetaria en las áreas rurales se compensa con mejores condiciones de vida. Existe, además, una importante heterogeneidad entre las áreas rurales, que cuestiona su consideración como un todo uniforme.

El gráfico 2.59 presenta las tasas de pobreza monetaria para distintos años y zonas tomando en todos

los casos un mismo umbral (60% de la mediana de la renta disponible nacional). El rasgo más destacado de la evolución de las tasas es la tendencia a la convergencia entre las tres zonas definidas según su tamaño y densidad de población. La reducción en la tasa de las zonas poco pobladas y el aumento en las muy pobladas han sido las principales causas del estrechamiento de las diferencias. Salvo en el año de la pandemia, las zonas poco pobladas han tenido en el periodo considerado mayores tasas de pobreza monetaria que el resto de las zonas.

2.12. La transición energética genera nuevas desigualdades

A los factores determinantes de la desigualdad más tradicionales se han unido otros nuevos en tiempos recientes, asociados con la llamada doble transición, digital —ya estudiada en los primeros apartados en lo que atañe a su impacto en el empleo y los salarios— y energética. La transición energética, impulsada por la necesidad urgente de mitigar el cambio climático y reducir la dependencia de los combustibles fósiles, está transformando profundamente la economía y la sociedad. Una de esas nuevas fuentes de desigualdad es la que surge de la descarbonización del consumo energético, un proceso esencial para reducir las emisiones de carbono, pero que puede generar disparidades, en la medida en que algunas áreas y grupos socioeconómicos dependen en mayor medida de fuentes de energía contaminantes.

El transporte es otro sector clave en la transición hacia una economía baja en carbono. La promoción del transporte público y la electrificación de vehículos son fundamentales para alcanzar los objetivos climáticos. Sin embargo, estas políticas

pueden tener impactos desiguales sobre los distintos estratos de renta. Ha aumentado también la demanda de renovación de las viviendas, proceso que resulta crucial para mejorar la eficiencia energética y reducir el consumo de energía. Si bien estas iniciativas pueden disminuir los costes energéticos y las emisiones, requieren notables inversiones difíciles de asumir para los grupos más vulnerables y pueden exacerbar las desigualdades económicas si no se implementan políticas de apoyo adecuadas.

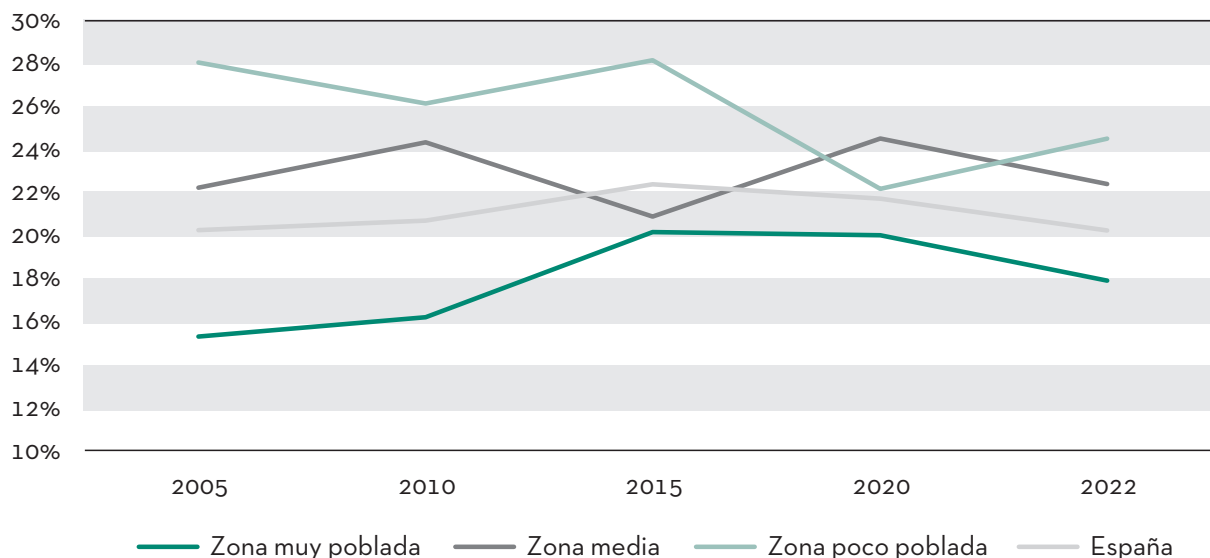
Los propios instrumentos públicos que quieren favorecer esta transición también generan riesgos sociales. Aunque las distintas medidas pueden reducir las emisiones, también puede tener efectos regresivos si no se diseñan cuidadosamente, afectando desproporcionadamente a los colectivos más vulnerables.

2.12.1. Las energías renovables exigen esfuerzos desiguales

Uno de los ejes de la desigualdad relacionada con la descarbonización del sector energético son las

⁽⁸⁷⁾ AYALA, L., JURADO, A. y PÉREZ-MAYO, J. (2021). «Multi-dimensional deprivation in heterogeneous rural areas: Spain after the economic crisis». *Regional Studies*, 55, 883-893.

GRÁFICO 2.59. Riesgo de pobreza monetaria por zonas (2005-2022)



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

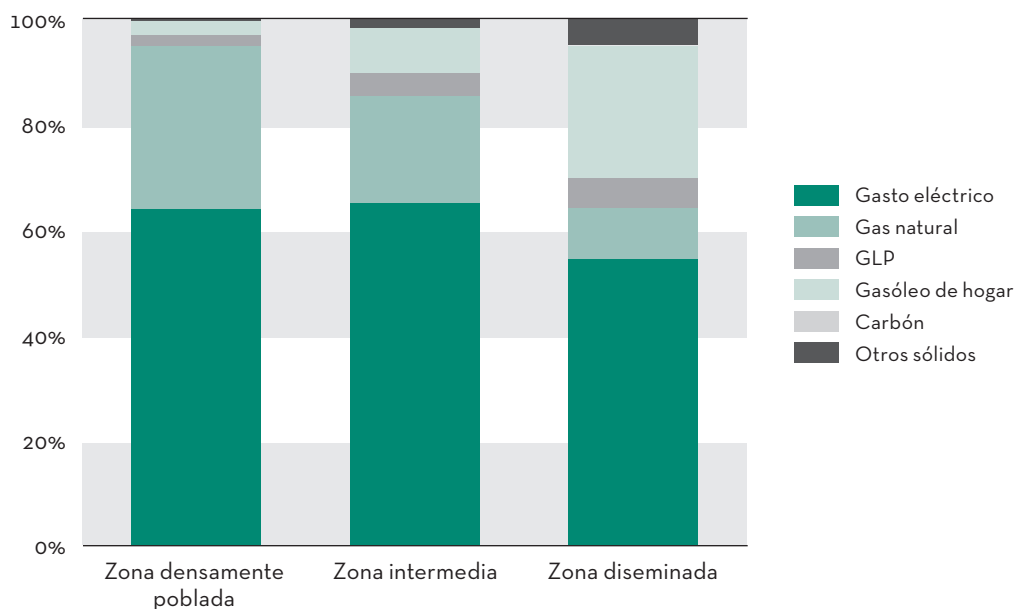
diferencias estructurales entre áreas geográficas y zonas rurales y urbanas. Los hogares situados en áreas rurales y más despobladas presentan un consumo energético más elevado y una mayor dependencia de fuentes de energía contaminantes. Este fenómeno se explica, por un lado, por las condiciones climáticas extremas que caracterizan a estas regiones, que redundan en un mayor uso de energía. Las regiones con menor densidad de población (Castilla y León, Extremadura, Castilla-La Mancha, Aragón, La Rioja y Navarra) se encuentran en zonas de clima continental, que experimentan inviernos más rigurosos en comparación con las comunidades de climas mediterráneo o atlántico. Como resultado, estas comunidades registran un consumo energético per cápita más elevado que las áreas densamente pobladas.

Como muestra el gráfico 2.60, en las zonas desdeminadas tienen un mayor peso los consumos no eléctricos, compensado principalmente por un uso más significativo del gasóleo para calefacción, generalmente más contaminante que otras alternativas. Esta diferente composición en el consumo

energético se explica, en parte, por la ausencia de conexión a la red de gas natural en estas áreas, lo que obliga a recurrir a otras fuentes.

Esta composición del *mix* energético constituye una vulnerabilidad para los hogares que residen en áreas menos pobladas. Por un lado, porque una parte sustancial de las políticas públicas orientadas a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, como los impuestos al carbono, se centra en modificar la estructura de precios relativos de las diversas fuentes de energía. Estas políticas tienden a encarecer las energías más contaminantes y a abaratar, en términos relativos, las fuentes renovables. Dado su mayor consumo de fuentes de energía contaminantes, los hogares que residen en zonas rurales o menos pobladas pueden verse afectados de manera desproporcionada. En segundo lugar, estos hogares deberán adaptar sus equipamientos a las crecientes necesidades de electrificación y consumo de energías renovables, como estrategia para mitigar los efectos del encarecimiento de las fuentes de energía contaminantes.

GRÁFICO 2.60. *Mix energética de los hogares españoles según la densidad de población (excluyendo combustibles de transporte)*



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE).

Las políticas de transición energética pueden incidir también de manera desigual a nivel regional a través de su impacto sobre el mercado de trabajo. La transición implicará el desplazamiento de la mano de obra desde empleos en industrias y sectores intensivos en el uso de carbono hacia empleos verdes o industrias menos contaminantes, tanto dentro de los sectores como entre ellos. Esto puede reducir el empleo en determinadas regiones, si los nuevos empleos creados durante la transición no se ajustan adecuadamente a las habilidades o ubicación geográfica de los empleos que se destruyen. Según datos del Banco Central Europeo, un 5% de las regiones NUTS2 —el equivalente a las comunidades autónomas en España— de la UE tiene más del 20% de su empleo en el sector manufacturero concentrado en trabajos intensivos en carbono. Aunque España tiene menos regiones que podrían resultar muy afectadas por este proceso de transformación industrial, las ubicadas en el norte y el oeste están más expuestas.

La instalación de renovables también puede afectar de manera diferencial a las zonas rurales. Existe una creciente preocupación social sobre los costes que el despliegue masivo de infraestructuras renovables, como parques eólicos y solares, pueden imponer al entorno rural. Si bien este despliegue puede suponer la creación de nuevos empleos, diversos estudios sugieren que el impacto sobre el empleo local es reducido⁽⁸⁸⁾. La fase de construcción de las infraestructuras suele requerir mano de obra especializada que, en muchos casos, no se encuentra disponible en las comunidades rurales, lo que obliga a contratar personal ajeno.

Las desigualdades derivadas de la descarbonización del *mix* energético no solo tienen una

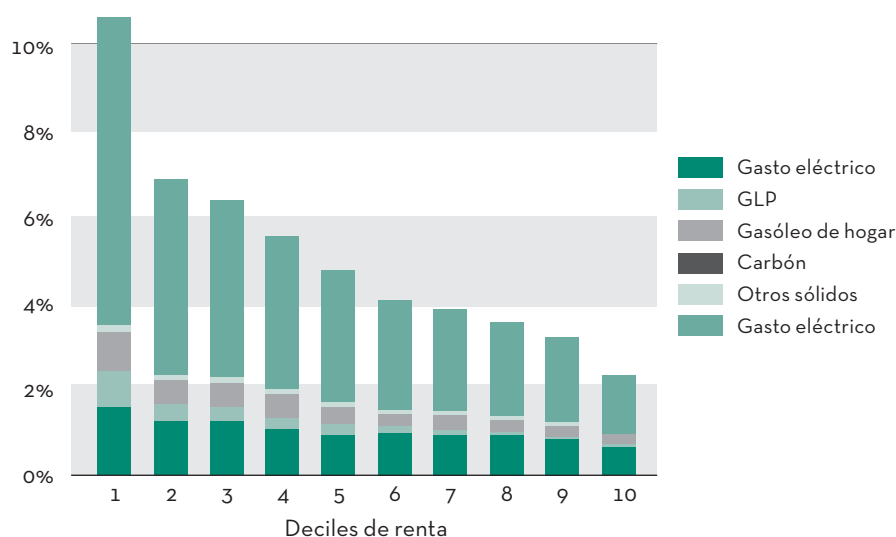
⁽⁸⁸⁾ FABRA, N., GUTIÉRREZ, E., LACUESTA, A. y RAMOS, R. (2024). «Do Renewable Energy Investments Create Local Jobs?». *Journal of Public Economics*, 239, 105212.

dimensión espacial, sino que afectan también a las diferencias de renta entre los hogares. El nivel de renta condiciona significativamente la capacidad para adoptar tecnologías energéticas más limpias y electrificar la demanda, así como la vulnerabilidad ante variaciones en los precios de la energía. El gráfico 2.61 muestra la proporción de la renta total del hogar que se destina a suministros energéticos (excluyendo combustibles de transporte). Los hogares pertenecientes al 10% con menores ingresos destinan, en promedio, un 10,7% de su renta a suministros energéticos en el hogar, mientras que el decil de mayor renta dedica únicamente un 2,4%. Cabría esperar, por tanto, que la carga de los impuestos energéticos-ambientales incida de manera desproporcionada sobre los colectivos con menor renta, dado que su mix energético se sustenta en gran medida en combustibles fósiles⁽⁸⁹⁾.

2.12.2. Las medidas para favorecer un transporte más sostenible son regresivas

Un segundo eje de posibles desigualdades relacionadas con la transición energética es el transporte, que representa el 33% de las emisiones de gases de efecto invernadero en España⁽⁹⁰⁾. Descarbonizar este sector es crucial para la transición ecológica, especialmente en el caso del transporte terrestre, dado que genera más del 90% de las emisiones del sector. Existen dos tipos principales de medidas para abordar la transición hacia un transporte más sostenible: las basadas en el cambio modal y aquellas orientadas a la renovación de la flota de vehículos. Las

GRÁFICO 2.61. Proporción de la renta destinada a suministros energéticos en el hogar



Nota: Se consideran como suministros energéticos la electricidad, el gas natural, los gases licuados de petróleo, el gasóleo de hogar y otros combustibles sólidos utilizados.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE).

⁽⁸⁹⁾ BANCO DE ESPAÑA (2022). *Informe Anual 2021*. «Capítulo 4: La economía española ante el reto climático». Madrid: Banco de España.

⁽⁹⁰⁾ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (MITECO) (2024). Nota informativa sobre el avance de emisiones de gases de efecto invernadero correspondientes al año 2023. Madrid: MITECO.

primeras implican la sustitución del uso del vehículo privado por el transporte público y destacan por su alta efectividad en la reducción de emisiones y su eficiencia en costes. La renovación de la flota vehicular hacia vehículos eléctricos, o incluso de hidrógeno en un horizonte temporal más amplio, es otro de los objetivos de estas políticas.

La disponibilidad y accesibilidad a estas opciones varía significativamente, de nuevo, entre hogares y áreas geográficas. Los habitantes de áreas menos pobladas generalmente tienen un acceso más limitado al transporte público. Además, suelen realizar desplazamientos más largos en sus vehículos particulares, lo que los hace más vulnerables a las fluctuaciones en el precio de la energía y a las medidas de fiscalidad energética-ambiental. Según la Encuesta Vasca de Hogares y Medioambiente de 2020, mientras que en las ciudades de más de 100.000 habitantes un 34% de los hogares declaraba utilizar habitualmente el transporte público, en los municipios de menos de 10.000 habitantes esta cifra se reduce al 18%. La Encuesta Social de 2018 sobre hogares y medio ambiente en Andalucía corrobora este patrón, con un porcentaje de personas que utilizan el transporte público sustancialmente inferior en los municipios de menor tamaño.

Aunque resulta complejo disponer de información detallada sobre los desplazamientos realizados por los hogares según las características del municipio en el que residen, el consumo de combustibles de transporte (gasóleo y gasolina) es superior en las zonas de menor densidad de población. Esto se debe a que, como se ha mencionado, estos hogares dependen en mayor medida del vehículo para sus desplazamientos, que suelen ser de mayor recorrido.

Frente a esta realidad, una de las actuaciones para que se produzcan las necesarias transformaciones es la reforma de la fiscalidad del transporte. Según se detalla en el *Libro Blanco sobre la Reforma*

Tributaria⁽⁹¹⁾, es imperativo incrementar la fiscalidad de los carburantes de automoción, actualmente muy por debajo de la media europea. Es necesario también reformar el impuesto de matriculación y el de circulación, en el primer caso ampliando el número de tramos y aumentando los tipos impositivos y en el segundo imponiendo una cuota tributaria progresiva según el nivel de emisiones de CO₂ del vehículo, en lugar de su potencia fiscal. Para incrementar la fiscalidad de los carburantes, se sugiere también equiparar los impuestos que gravan la gasolina y el diésel de automoción.

TABLA 2.12. Gasto anual per cápita en carburantes de transporte (gasóleo y gasolina) de los hogares españoles (2023)

Gasto en carburantes de transporte (€)	
Zona densamente poblada	501,15
Zona intermedia	621,44
Zona diseminada	702,50
Media	608,36

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Presupuestos Familiares (INE).

Estas medidas pueden tener un notable impacto distributivo. Los impuestos cuya cuota se basa en el nivel de emisiones de CO₂ del vehículo imponen una mayor carga fiscal a los hogares de renta baja, que poseen, generalmente, vehículos más antiguos y contaminantes. La igualación del gravamen de la gasolina y el diésel —que en la práctica implicaría un aumento del impuesto sobre este último—, lejos de ser progresiva, tendría efectos mayores en los hogares con menos renta. Esa medida también tendría un mayor impacto en las zonas rurales, debido a su menor disponibilidad de

⁽⁹¹⁾ INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2022). *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

transporte público, su elevada dependencia del vehículo particular y la realización de desplazamientos más largos.

Otra estrategia para mitigar el sobrecoste de los hidrocarburos es la adquisición de un vehículo eléctrico. Los datos disponibles, aunque relativos a comunidades específicas, como la Encuesta Social Andaluza de Hogares y Medio Ambiente (2018), muestran que la proporción de hogares de bajos ingresos (los que ingresan menos de 900 euros al mes) que cuentan con un vehículo eléctrico o híbrido es hasta cuatro veces inferior a la de los hogares que perciben más de 3.000 euros netos mensuales.

En España, la proporción de hogares que adquieren vehículos es sustancialmente más reducida entre los hogares de renta baja (2,2%) que en los de renta alta (9,6%). Además, los vehículos adquiridos suelen ser en su mayoría usados, mientras que entre las rentas más elevadas predomina la compra de vehículos nuevos. En el año 2023, la proporción de hogares de renta alta (décimo decil) que adquirieron vehículos nuevos ascendió al 5%, mientras que en los hogares de renta baja (primer decil) fue únicamente un 0,39% (gráfico 2.62).

Esta desigualdad en el consumo tiene implicaciones importantes para la distribución de las subvenciones destinadas a la adquisición de vehículos eléctricos, que tienden a concentrarse en los hogares de mayores ingresos. Estos programas benefician de manera desproporcionada a los hogares de renta elevada, dándose la «paradoja de la adicionalidad», que se refiere a que las políticas públicas promueven comportamientos que habrían tenido lugar en cualquier caso en ausencia de estímulo(92). Las proyecciones de compra futura sugieren que los patrones actuales persistirán en

los próximos años, con una renovación de la flota de vehículos más lenta en los hogares con menos renta.

Las medidas para mejorar y expandir la red de transporte público también pueden producir una pérdida de bienestar en los hogares más vulnerables. El rediseño de rutas puede conllevar mejoras sustanciales, aunque estas suelen ser más eficientes en entornos urbanos, mientras que diversas medidas regulatorias pueden desincentivar el uso del vehículo privado, tales como las zonas de bajas emisiones y los peajes urbanos. Aunque aparentemente menos perjudiciales, estas medidas pueden afectar negativamente a los hogares con menos recursos. El establecimiento de zonas de bajas emisiones en los núcleos urbanos implica que el acceso al centro de la ciudad en coche quede restringido a aquellos hogares que posean vehículos eléctricos o poco contaminantes, que, como se acaba de señalar, en su mayoría pertenecen a los hogares en la parte más alta de la distribución de la renta.

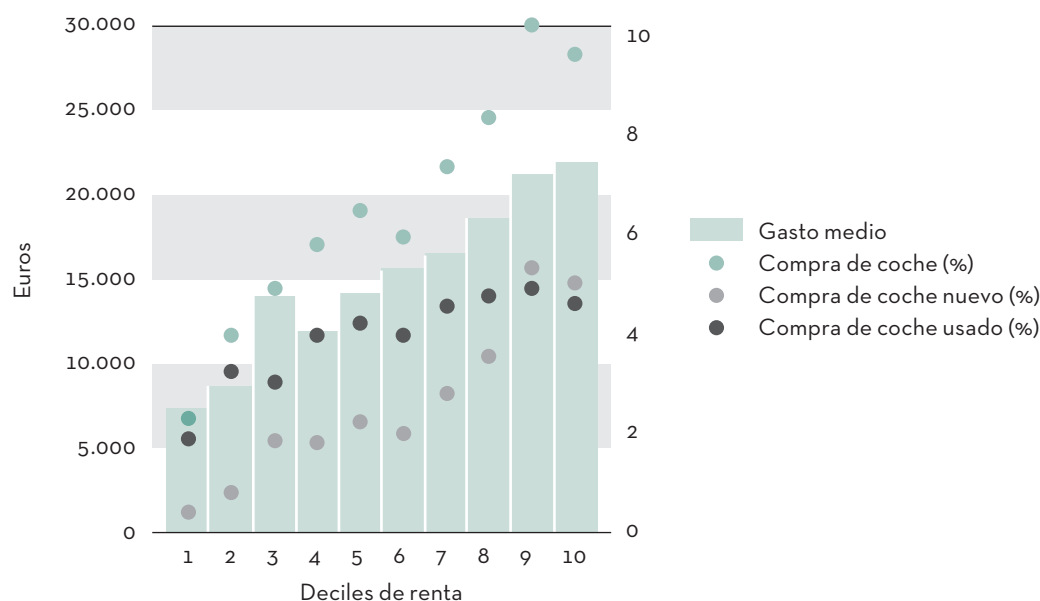
2.12.3. La renovación energética de las viviendas es inviable para muchos hogares con rentas bajas

Un tercer ámbito donde las estrategias de descarbonización pueden suscitar nuevas desigualdades es el de la mejora energética de los edificios. Estos representan en España aproximadamente el 10,7% de las emisiones de gases de efecto invernadero(93). Una de las actuaciones principales

(92) GAGO, A., LABEAGA, J.M. y LÓPEZ-OTERO, V. (2021). «Cómo utilizar la fiscalidad energético-ambiental para una transición ecológica justa en España: una propuesta enfocada a los carburantes». *EsadeEcPol Brief*, n.º 11.

(93) MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (MITECO) (2024). Nota informativa sobre el avance de emisiones de gases de efecto invernadero correspondientes al año 2023. Madrid: MITECO.

GRÁFICO 2.62. Gasto medio (izquierda) y proporción de hogares (derecha) que adquirieron un vehículo en 2023



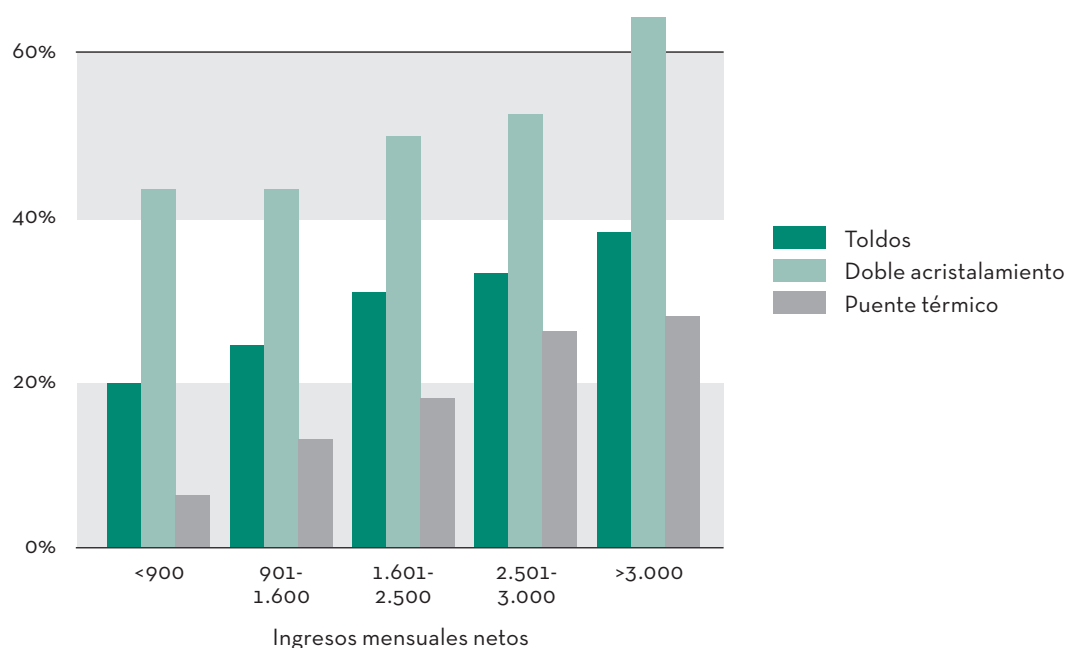
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE).

para lograr una transición energética eficaz es la rehabilitación y mejora de su eficiencia térmica. Esto implica la renovación de las estructuras existentes para mejorar su aislamiento térmico, reducir las pérdidas de calor y aumentar la eficiencia energética.

De nuevo, el esfuerzo necesario puede resultar comparativamente mayor para los hogares de renta baja. En primer lugar, porque tienden a residir en viviendas más antiguas, que suelen estar peor aisladas y construidas con materiales de menor calidad. En segundo lugar, porque la instalación de ventanas de doble acristalamiento, el aislamiento de paredes y techos y la modernización de los sistemas de calefacción y refrigeración pueden suponer costes elevados. Los datos para Andalucía, por ejemplo, muestran que mientras que únicamente cerca de un 30% de los hogares que ingresan menos de 900 euros mensuales netos disponen de doble acristalamiento, más de un 60% de los que

superan los 3.000 euros cuentan con ese equipamiento (gráfico 2.63). Por otra parte, las medidas para corregir los puentes térmicos mediante revestimientos se producen tres veces más en los hogares en la parte alta de la distribución de ingresos. Lo mismo sucede con los toldos, presentes en casi un 40% de los hogares de renta alta y solo en un 20% de los hogares con ingresos mensuales netos menores de 900 euros. Los datos para el País Vasco arrojan un panorama similar.

Otra línea de actuación es la sustitución de dispositivos del hogar por otros más eficientes. En este ámbito, también se observan diferencias significativas entre hogares con distintos niveles de renta, ya que los de la parte alta de la distribución de ingresos tienen más capacidad para invertir en tecnologías más tecnológicamente avanzadas y eficientes. Con los mismos datos de Andalucía antes reseñados, mientras que los hogares de menor renta cuentan, en promedio, únicamente con un

GRÁFICO 2.63. Proporción de hogares que cuentan con cada tipo de equipamiento por nivel de ingresos mensuales (Andalucía, 2018)

Fuente: Encuesta Social de Hogares y Medio Ambiente de 2018, Andalucía.

dispositivo que puede ser considerado eficiente (A, A+, A++), la proporción en los hogares de alta renta es el doble.

2.12.4. Los efectos regresivos de las políticas de transición energética deben compensarse

Los distintos ejemplos revisados reflejan que las políticas de transición energética pueden tener efectos desiguales, siendo más negativos en los hogares con rentas más bajas, en zonas rurales y en regiones dependientes de actividades económicas basadas en combustibles fósiles. Para mitigar los posibles efectos redistributivos negativos de estas políticas, es esencial actuar en torno a varias líneas. En primer lugar, mediante la

implementación de mecanismos de compensación que atenúen los impactos distributivos generados. En el caso de la imposición energética-ambiental, una de las alternativas para compensar su impacto regresivo son las transferencias directas a los hogares. Sus costes administrativos son relativamente bajos, son políticas populares en amplios sectores de la sociedad y no requieren una gran parte de la recaudación para lograr los efectos distributivos deseados⁽⁹⁴⁾. Revertir los efectos regresivos de medidas como la

- ⁽⁹⁴⁾ CARATTINI, S., CARVALHO, M. y FANKHAUSER, S. (2018). «Overcoming public resistance to carbon taxes». *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 9, e531.
- DINAN, T. (2015). «Offsetting a carbon tax's burden on low-income households». En PARRY, I., MORRIS, A. y WILLIAMS, R. (eds.). *Implementing a US carbon tax*. Abingdon: Routledge.
- GAGO, A., LABEAGA, J.M. y LÓPEZ-OTERO, V. (2021). «Cómo utilizar la fiscalidad energético-ambiental para una transición ecológica justa en España: una propuesta enfocada a los carburantes». *EsadeEcPol Brief*, n.º 11.

igualación del gravamen del diésel y la gasolina en España mediante ayudas o compensaciones económicas a todos los beneficiarios entre los hogares de menor renta (primeros cinco deciles) por igual requeriría destinar el 8,9% de la recaudación del impuesto⁽⁹⁵⁾.

También es necesario reformar los actuales bonos sociales eléctrico y térmico para aumentar su eficacia. Actualmente, estos bonos incluyen criterios que benefician a hogares de renta alta y no cubren adecuadamente a todos los hogares de menor renta en situación de pobreza energética. Además, dado que el consumo de energía eléctrica es solo una parte del gasto energético de los hogares españoles, sería conveniente extender estos bonos a otros vectores energéticos, como el gas y los combustibles de transporte. La eliminación de barreras burocráticas mediante un sistema de concesión automática mejoraría significativamente su funcionamiento.

Las políticas compensadoras de los costes de la transición deben atender no solo las desigualdades entre hogares que se van a producir, sino también las problemáticas de las áreas geográficas especialmente afectadas por el proceso de reasignación sectorial y productiva derivado de las políticas de transición energética. Una estrategia más integral requerirá la reindustrialización en torno a sectores y tecnologías emergentes en materia medioambiental u otras industrias que permitan el sostenimiento de la actividad y el empleo en estas regiones. Es esencial retener las cadenas de valor asociadas a los procesos de descarbonización, como las energías renovables, los vehículos eléctricos, la construcción sostenible, los equipos de usos finales eficientes y la industria libre de emisiones. Para ello es

fundamental establecer un marco que promueva la innovación y el desarrollo industrial en torno a estos procesos, pero también sistemas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en esos territorios. La inversión en formación y en políticas activas de empleo es también indispensable para facilitar la transición de los trabajadores desde sectores intensivos en carbono hacia industrias más sostenibles.

Además de las medidas compensatorias mencionadas, es necesario un mejor diseño del conjunto de políticas públicas disponibles para facilitar la transición de los hogares más vulnerables hacia una movilidad más sostenible. Mención especial merecen las ayudas a la compraventa de vehículos, cuyo diseño actual provoca que se concentren en hogares de mayores ingresos, que son los principales adquirentes de vehículos nuevos, reduciendo así la eficacia de estas ayudas. Se debería focalizar la subvención en los hogares de menores ingresos y vincularla a la retirada de vehículos más contaminantes.

Por último, para garantizar el acceso de los colectivos de menor renta a las políticas de renovación de vivienda, es esencial diseñar medidas específicas que faciliten su inclusión. Una política habitual para fomentar la renovación de viviendas son las deducciones fiscales. Sin embargo, a estas deducciones no acceden generalmente los hogares de menor renta. Para garantizar que estos puedan aprovechar plenamente los beneficios, es fundamental que las deducciones sean reembolsables. Además, estos programas deberían incorporar criterios de renta, aumentando las bonificaciones para los hogares con menores ingresos y estableciendo un límite de ingresos para determinar la elegibilidad.

(95) GAGO, A., LABEAGA, J.M. y LÓPEZ-OTERO, V. (2021). «Cómo utilizar la fiscalidad energético-ambiental para una transición ecológica justa en España: una propuesta enfocada a los carburantes». *EsadeEcPol Brief*, n.º 11.

2.13. Conclusiones

La sociedad española está expuesta a profundos cambios sociales que están incidiendo en el patrón de estratificación social. Las fuentes de desigualdad económica se han ido transformando y son muchos los procesos en marcha que están remodelando la distribución de los recursos. Aunque algunos de los nuevos procesos económicos, demográficos e institucionales suponen oportunidades para algunas capas de la población, otros imponen nuevos riesgos que afectan, sobre todo, a los segmentos más vulnerables.

En este capítulo se han revisado tanto las formas tradicionales de desigualdad como los nuevos elementos ligados a los cambios en el entorno laboral, la doble transición digital y ecológica y las reformas de las políticas públicas. Los resultados dibujan un panorama de pocos cambios en los indicadores desde el cambio de siglo, aunque con una leve mejoría en el periodo reciente, impulsada por la creación de empleo y el desarrollo de medidas sociales. Paralelamente, sin embargo, los indicadores de bienestar material han empeorado y se ha registrado un aumento preocupante de la concentración de la riqueza.

Se constata también que el análisis estático es limitado para entender el proceso distributivo. La incorporación de elementos dinámicos al estudio de los cambios en la distribución de los recursos ha permitido confirmar una mayor fluctuación de los ingresos en las fases recesivas, el empeoramiento relativo de las nuevas generaciones que se incorporan al mercado laboral y una clara dependencia de distintas dimensiones del bienestar de las desigualdades de origen.

Hay dos elementos transversales en la revisión realizada de los distintos ámbitos de la estratificación social. El primero es que la vivienda ha condicionado decisivamente a peor cualquiera de los planos

relacionados con la distribución de los recursos. El segundo es que en todos los análisis emergen los jóvenes y los hogares con niños como los peor parados en los nuevos procesos de crecimiento y distribución de la renta y la riqueza.

El estudio de las distintas cuestiones permite trazar un cuadro básico de resultados que ponen de manifiesto las debilidades de la estructura social y que debería estar presente en cualquier estrategia de mejora del bienestar social. Los más relevantes son los siguientes:

- La utilización anómala durante varias décadas del empleo temporal ha producido un alto grado de inestabilidad laboral, que se muestra con mayor intensidad a lo largo de los ejes de género, procedencia geográfica y edad. A ello se suman las crecientes desigualdades en el tiempo de trabajo.
- Las nuevas tecnologías y la revolución digital aparecen como nuevos factores de desigualdad en el empleo. La opción de teletrabajo es desigual, lo son también las condiciones del trabajo para plataformas y está creciendo la pérdida de control del trabajador del proceso de trabajo por el uso de algoritmos de gestión laboral.
- Se observa una desigual polarización del empleo en España en los últimos 30 años, cambiante en función del ciclo, con la transición en la última década hacia un mejoramiento progresivo.
- La IA puede llevar a un desplazamiento hacia empleos de mayor cualificación y mejor remuneración. Sin embargo, si el acceso a las nuevas oportunidades no es equitativo, aumentará el riesgo de segmentación del mercado laboral.

- La evolución de los salarios y de su distribución presenta un patrón contracíclico, con mayor sensibilidad a las recesiones de la parte baja de la distribución salarial, que es la que más explica las tendencias de las diferencias salariales.
- La situación relativa en términos de salarios de los jóvenes y los extranjeros ha empeorado en las dos últimas décadas, mientras que se ha producido un aumento del peso del empleo de salarios bajos en ciertos grupos poco afectados tradicionalmente, manteniéndose en niveles altos en los jóvenes y en quienes tienen contratos temporales y a tiempo parcial.
- En las generaciones más jóvenes y, en particular, en aquellas que accedieron al mercado de trabajo durante la Gran Recesión, han empeorado sus salarios iniciales respecto a las generaciones previas.
- Algunas generaciones sufrirán un «efecto cicatriz» en su trayectoria salarial en el ciclo vital, al perdurar en el largo plazo los efectos de entrar en el mercado de trabajo en un periodo de profunda crisis.
- La evolución de la renta y su reparto en los distintos grupos de población en el periodo reciente muestra más rasgos positivos que en otros periodos de crecimiento económico, al combinarse la creación de empleo con mayor gasto social.
- Aunque se observa una recuperación del grupo de ingresos medios-bajos y una reducción de los hogares con rentas bajas, el peso de las rentas altas sigue siendo elevado y mayor en España que en otros países europeos. Si se añaden los costes de la vivienda a este retrato aumenta drásticamente el grupo de renta baja.
- Aunque las prestaciones sociales han ganado peso en la renta de los hogares, el sistema de impuestos y prestaciones español tiene una capacidad limitada para corregir la desigualdad en comparación con otros países europeos.
- Tanto la pobreza monetaria como la privación superan en 4 puntos la media de la UE-27, pese al vigor del crecimiento económico y la creación de empleo. La situación se agrava en el caso de los menores de edad, con una preocupante tendencia al alza.
- Ha aumentado el solapamiento de la pobreza monetaria y la privación material, a la vez que ambos problemas se han hecho más persistentes por los efectos acumulativos del desempleo, las insuficiencias de la protección social y la escalada de los precios de la energía y la vivienda.
- La incapacidad del sistema de prestaciones monetarias para moderar los problemas de insuficiencia de ingresos en la población en general, pero sobre todo en los menores, es un factor claramente limitativo de la posibilidad de conseguir revertir el mayor riesgo de pobreza de la sociedad española.
- Desde el cambio de siglo ha aumentado la concentración de la riqueza, debido, sobre todo, a la creciente polarización en el mercado inmobiliario. Mientras que los hogares más ricos han incrementado su número de propiedades inmobiliarias, la mitad más pobre de la población tiene cada vez más dificultades para acceder a su primera vivienda.
- La transmisión intergeneracional de riqueza a través de las herencias ha contribuido a su mayor concentración, que se acompaña de niveles muy altos de pobreza en activos financieros.
- El análisis de las fluctuaciones de los ingresos revela un impacto significativo de los cambios de ciclo económico, pero desigual en distintos

sectores de la población. En las etapas expansivas han predominado las ganancias, pero en las crisis ha aumentado la frecuencia de las pérdidas de ingresos, que han afectado más a los sectores más vulnerables.

- Las desigualdades en los flujos de ganancias y pérdidas de ingresos afectan más a los hogares jóvenes y con menores, reforzando su riesgo de pobreza estructural. España destaca por la mayor sensibilidad a los ciclos económicos que otros países del sur de Europa.
- El origen familiar, especialmente el nivel educativo y la situación económica de los padres, sigue condicionando severamente las oportunidades educativas y económicas futuras, perpetuando la pobreza entre generaciones.
- Aunque se han producido avances, la desigualdad de oportunidades sigue siendo elevada, y factores como la ausencia de redes de apoyo, la carencia de actividades extraescolares o la falta de convivencia con los progenitores refuerzan la transmisión de la desventaja social.
- El análisis de las diferencias de desigualdad entre regiones muestra que mientras que no hay una relación clara entre el valor medio de renta y la desigualdad, sí la hay con los indicadores de pobreza y carencia material. Permanece un patrón territorial muy arraigado de pobreza y privación.
- Las grandes áreas urbanas españolas tienden a presentar mayores niveles de desigualdad que las zonas menos pobladas. Sin embargo, las zonas rurales sufren tasas de pobreza mayores, con determinantes diversos y complejos.
- El cumplimiento de los objetivos climáticos exige una profunda transformación del modelo productivo. Los cambios en marcha están impactando negativamente en los hogares de

menor renta, las zonas rurales y las regiones que dependen en mayor medida de industrias intensivas en carbono.

- En lugar de paliar las consecuencias distributivas negativas, algunas de las políticas de mitigación actualmente implementadas las exacerbaban, como la imposición energética-ambiental, los subsidios para la compra de vehículos eléctricos o las zonas de bajas emisiones en las ciudades.
- El análisis de largo alcance que se ha desarrollado en estas páginas permite identificar cambios en las últimas décadas en los factores estructurales que configuran la desigualdad económica y la cohesión social. Entre ellos, podemos destacar los que atañen a la educación, el empleo, la tecnología, el lugar de origen, el género, el acceso a la vivienda y a las consecuencias del cambio climático y el consecuente deterioro del entorno. El nivel educativo, que hace décadas representaba una garantía de ascenso social y de éxito económico, apenas representa ahora una herramienta protectora contra la pobreza y la exclusión social. De igual modo, en un contexto de tasas de ocupación más altas que en décadas previas, disponer de un empleo ni garantiza la cobertura de las necesidades básicas ni la autonomía financiera. En parte, esto ocurre por la interacción del nivel educativo con la tecnología y con la calidad del empleo. Si bien tener un nivel educativo que dé acceso a ciertas tecnologías y permita participar de la digitalización del sistema productivo ya no es sinónimo de logro laboral y autonomía, no tenerlo está más cerca de garantizar la exclusión social que nunca. En el mundo de las plataformas digitales y la supervisión y monitorización algorítmicas, manejar la tecnología ya no es un sinónimo de calidad del empleo, sino un mero indicador de exposición a las oportunidades, pero también a los riesgos asociados a la digitalización y la automatización de los procesos.

- La sociedad española es cada vez más diversa en cuanto al origen de sus habitantes, y en un entorno económico y jurídico cambiante, las personas nacidas en otros países a menudo se encuentran, como antaño, en los márgenes del sistema, de los mercados de trabajo y vivienda y de la protección social. La condición de residencia y ciudadanía en un mundo más abierto y globalizado se consolida como línea divisoria entre quienes tienen recursos y derecho a aprovecharlos y quienes no tienen ni lo uno ni lo otro, lo que a efectos prácticos termina arrojando el mismo resultado. Algo muy relevante, por sus consecuencias a largo plazo, es cómo el origen de los padres de las personas nacidas en España marca claramente la calidad de vida de las generaciones más jóvenes. Esto implica que las dinámicas de desigualdad entre personas nativas e inmigrantes están tendiendo a extenderse entre generaciones y la evidencia apunta a que dichos diferenciales, lejos de atenuarse, se acentúan.
- Han cambiado también en parte las diferencias de género, que no desaparecen, sino que simplemente se transforman. Si hace unas décadas venían asociadas al acceso a la educación y al empleo, ahora que las mujeres parecen consolidar mejores logros educativos y mejorar sus tasas de ocupación, las diferencias están condicionadas por las dificultades para la conciliación, la segregación ocupacional y los techos de cristal. También van de la mano de la extensión de nuevos modelos de familia, pues cada vez es mayor el porcentaje de mujeres que asumen en solitario la responsabilidad de la crianza.
- Las últimas líneas o ejes que marcan en estas últimas décadas la desigualdad y la cohesión social son el acceso a la vivienda y las consecuencias del cambio climático. La primera es un recurso esencial, al que, en ausencia de políticas extensas de vivienda pública, se accede esencialmente a través del mercado. Un mercado que, desde la Gran Recesión, se muestra incapaz de reaccionar ante la incertidumbre y de garantizar una oferta que pueda acompañar a una demanda creciente y diversa. No solo se trata de precios desacoplados de los salarios, sino que la escasez de vivienda genera a corto y medio plazo ineficiencias y desequilibrios en el mercado de trabajo ante la falta de movilidad geográfica y anticipa a largo plazo niveles de desigualdad de riqueza sumamente preocupantes. Cualquier impacto de los esfuerzos redistributivos en renta puede verse muy mermado o incluso cancelado por el efecto polarizador que tendrá una forma de riqueza que se transfiere en buena parte (y cada vez más) por herencia.
- En cuanto al cambio climático, el calentamiento global representa un desafío para muchas actividades productivas y territorios, pero es esencialmente amenazante en el sector primario (agricultura y ganadería), vital en los entornos rurales. Entre sus consecuencias sobre las cosechas y la capacidad de los habitantes de estos entornos para aprovechar los recursos naturales se encuentra una agudización del vaciamiento de ciertas áreas y de la brecha o segmentación campo-ciudad. Pero en las ciudades también se deja ver su impacto, ya sea por las dificultades para mantener las viviendas a temperaturas adecuadas como por los sobrecostes que conlleva en el transporte y desplazamientos. Ambas realidades inciden especialmente en las clases populares y reducen su calidad de vida y el acceso a infraestructuras esenciales y al empleo de calidad.
- Dado este cuadro de determinantes y resultados, no es extraño que España siga caracterizándose como un país poco igualitario en el contexto europeo. Factores estructurales, como la dependencia de sectores que necesitan bajos salarios para competir y las dificultades para crear empleo estable y de calidad, perpetúan

pautas de desigualdad salarial no solo persistentes, sino que además dañan especialmente a las generaciones más jóvenes y a quienes entran en el mercado de trabajo en situaciones de crisis económica. Difícilmente se conseguirá mayor estabilidad en el empleo mientras no cambie la estructura sectorial de la producción hacia actividades más sostenibles y resilientes pero también más ancladas en el uso de capital tecnológico y humano, se reduzca el peso relativo de los sectores con alta estacionalidad de demanda y se vaya superando una cultura empresarial con usos y costumbres que priorizan la reducción de costes a corto plazo. A esto se le suma un sistema de impuestos y prestaciones de tamaño más reducido que en otros países de renta alta, que limitan la capacidad de reducir la desigualdad.

- A los elementos laborales (predistribución) y fiscales (redistribución) se unen las citadas condiciones para acceder a la vivienda cada vez más difíciles, con precios desorbitados en algunas ciudades y un aumento significativo de los precios del alquiler. Esta situación ha empeorado las perspectivas de futuro de una parte importante de la población, especialmente los jóvenes. Desde una perspectiva de políticas públicas, es urgente aplicar medidas económicas que ayuden a aliviar esta situación y frenen la polarización del mercado inmobiliario.
- Las reformas recientes en el ámbito de la predistribución y, sobre todo, en la regulación del mercado de trabajo, como la subida del salario mínimo y la reducción de la temporalidad, junto con la recuperación económica pospandemia,

han contribuido a la disminución de la desigualdad, sobre todo en las rentas del trabajo asalariado. Sin embargo, es necesaria una reforma ambiciosa del sistema de impuestos y prestaciones sociales para mejorar su impacto redistributivo. Este sistema ha demostrado ser esencial para moderar los efectos de las desigualdades en las rentas primarias en los momentos de crisis, pero para acercar más la desigualdad a los niveles de los países de mayor renta de la UE se necesitan cambios de mayor alcance, siendo imprescindibles los que afectan al diseño y al tamaño del sistema.

- Se requiere también reformular otras políticas para dar respuesta a algunos de los principales retos sociales, como una mayor regulación de las formas atípicas de empleo, la reorientación de las políticas de descarbonización de la economía, el refuerzo de políticas educativas que favorezcan la igualdad de oportunidades y quiebren los procesos de transmisión intergeneracional de la pobreza y un mejor sistema de prestaciones monetarias y en especie para las familias con menores de edad.
- Para invertir el retrato de España como un país desigualitario son esenciales políticas que promuevan la resiliencia ante futuras crisis económicas y aseguren que las oportunidades de movilidad ascendente sean accesibles para los grupos más desfavorecidos. Solo mediante una combinación de políticas públicas que fomenten tanto la inclusión como la estabilidad económica se podrá avanzar hacia una reducción efectiva de la desigualdad y una mejora sostenible del bienestar social.

3

La dinámica de la exclusión social en España tras dos décadas de erosión: crisis reiteradas y recuperación insuficiente

COORDINADORES

Auxiliadora González Portillo
Miguel Laparra Navarro

AUTORES Y COLABORADORES

Esteban Agulló Tomás
Miquel Àngel Alegre Canosa
Amaia Azcona Martínez
Paula Baña Aller
Ma Antonia Carbonero Gamundí
Paola Damonti
Begoña Elizalde San Miguel
Ángel García García
Auxiliadora González Portillo
José Ramón González Parada
Diego Isabel La Moneda

Germán Jaraíz Arroyo
Miguel Laparra Navarro
Irene Lapuerta Méndez
José Antonio Llosa Fernández
Carmen Márquez Vázquez
Laureano Martínez Sordoni
Lucía Martínez Virto
Sara Menéndez Espina
Ana Moragues Faus
Beatriz Oliveros Fernández
Alejandro Peña Gutiérrez

Daniel Rodríguez de Blas
Esteban Ruiz Ballesteros
Víctor Sánchez Salmerón
Marina Sánchez-Sierra Ramos
Raquel Sanz Álvarez
Joan Soler López
Thomas Ubrich
Paula Yelamo Pinto
Joseba Zalakain Hernández
Nerea Zugasti Mutilva

Contenido

3.1. Introducción: el (re)conocimiento de los procesos de exclusión y la oportunidad de su estudio y medida	275
3.2. La exclusión social se reduce en tiempos de bonanza, pero la integración se ve erosionada en el largo plazo	279
3.3. Qué factores inciden más en la dinámica de la exclusión social	285
3.4. El espacio social de la exclusión en proceso de cambio en la sociedad española	329
3.5. Dónde se encuentra la exclusión social	365
3.6. Más allá de los datos, una mirada a las dinámicas de inclusión/exclusión	376
3.7. Conclusiones	395
3.8. Anexo de tablas	398

Capítulo 3

La dinámica de la exclusión social en España tras dos décadas de erosión: crisis reiteradas y recuperación insuficiente

3.1. Introducción: el (re)conocimiento de los procesos de exclusión y la oportunidad de su estudio y medida

Si la aproximación desde el concepto de pobreza es clave como referencia para las políticas redistributivas y de garantía de ingresos, el concepto de exclusión social es una referencia ineludible para las políticas de inclusión, especialmente para el trabajo de los servicios sociales, tanto para el sistema público como para las entidades que trabajan en el sector.

El concepto de exclusión social tiene un origen francés, tanto en el ámbito académico como en el de los movimientos sociales, que hablaban de Cuarto Mundo⁽¹⁾. Con la incorporación del término al glosario de la Comisión Europea, a partir del II Programa de Lucha contra la Pobreza, a finales de la década de 1980 (Hiernaux, 1989), su uso se extiende a toda Europa como alternativa a una concepción puramente economicista y estática de

los estudios de pobreza. Desde entonces, ha habido un consenso bastante amplio en cuanto a la necesidad de contemplar una perspectiva multidimensional y dinámica de los procesos de exclusión social. Se entendía que esta nueva concepción de estos procesos no solo abría una interesante agenda para la investigación social, sino que posiblemente daba cuenta también de las líneas de profunda transformación en la propia sociedad desde las últimas décadas del siglo pasado (Room, 1995; Brugué, Gomà *et al.* 2002), con implicaciones también para la orientación de las políticas sociales (Laparra, Zugasti *et al.* 2021)

En este ámbito internacional, la Comisión Europea apuntaba a corregir estas limitaciones en sus documentos técnico-políticos, especialmente cuando planteaba su estrategia de inclusión social en Europa ya en 2013, que orientaba a lograr no solo «unas condiciones de vida y de bienestar que se consideran normales en la sociedad en la que viven», sino también a «participar completamente en la vida económica, social y cultural», incidiéndose en la importancia de un acceso efectivo a los servicios (Comisión, 2013).

⁽¹⁾ La aparición del término en la escena del debate científico-técnico a mediados de la década de 1970, sin embargo, se debió más al azar que a una reflexión teórica al respecto. Fue el editor del libro de René Lenoir, *Les exclus, un français sur dix*, el que decidió la conveniencia de este título, a pesar de que en el interior de la obra apenas se hablaba en estos términos.

Queremos destacar algunas experiencias que han recorrido caminos y orientaciones similares a las que se recogen en FOESSA. En el ámbito latinoamericano a partir del concepto de pobreza multidimensional ampliada, que aquí queremos ejemplificar con el caso chileno(2), que recoge las dimensiones de educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, y redes y cohesión social. En la experiencia británica deben destacarse las aportaciones de Ruth Levitas a la hora de diferenciar conceptualmente pobreza y exclusión social y posteriormente analizar sus interrelaciones (Levitas, 2006), fijándose en las dimensiones de exclusión del mercado de trabajo, de los servicios, de las relaciones sociales (actividades sociales comunes, aislamiento social y apoyo social) y de la participación cívica.

También en los análisis realizados desde FOESSA, cuando hablamos de exclusión social vamos más allá de la concepción puramente económica (monetaria) de la pobreza y pretendemos aproximarnos a las dificultades que a ciertos grupos sociales se les presentan para participar plenamente en todos los órdenes de la vida social, tanto en la participación económica, en la *producción* (empleo) o en el *consumo* (acceso a bienes básicos) como en el ejercicio efectivo de los derechos políticos (participación en la toma de decisiones) y sociales (salud, educación y vivienda), así como también en la participación en una red de relaciones sociales amplia (sin caer en el aislamiento social) y saludable (no conflictiva ni anómica). Los elementos teóricos y las implicaciones de esta concepción estructural, multidimensional, procesual y dinámica de la exclusión social fueron ya presentados desde la puesta en marcha de esta línea de análisis(3).

Para identificar todas estas limitaciones de la cohesión social de nuestras sociedades, que suponen dificultades concretas para la inclusión de las personas, se ha venido utilizando un complejo sistema de indicadores (35 inicialmente, ampliados a 37 en la edición de 2021). Desde entonces se ha desarrollado un proceso de mejora continua en la definición operativa de estos indicadores y de su proceso de agregación, asegurando siempre que se mantenía la comparabilidad entre las distintas ediciones. En el anexo de este capítulo puede verse el listado de todos ellos y la evolución de su incidencia en la sociedad española.

Es importante señalar el carácter estructural de los procesos de exclusión social, que los enlazan directamente con las características esenciales y las dinámicas básicas de nuestro modelo de sociedad. Desde esta perspectiva, abordar seriamente el problema de la exclusión social con el objetivo de superarlo no es posible exclusivamente a partir de intervenciones que tan solo pretenden el «ajuste» de las personas para que encajen en el sistema como piezas de una maquinaria que tiene que estar siempre a punto. Esto implica, para la intervención social, potenciar, en paralelo a las intervenciones individuales/familiares, toda una estrategia de acción comunitaria con capacidad para transformar el contexto social en el que se desenvuelven las personas afectadas por procesos de exclusión social. Y también nos apunta, en el plano político e institucional, a la necesidad de reformas ambiciosas con capacidad de transformar las dinámicas sociales en su conjunto y, en concreto, los derechos y las oportunidades que estas personas van a tener en su día a día.

(2) Ministerio de Desarrollo Social e Instituto Nacional de Estadística: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), dirigida desde el Ministerio de Desarrollo Social, con el apoyo técnico de la Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI).

(3) LAPARRA NAVARRO, M., OBRADORS I PINEDA, A., PÉREZ ERANSUS, B., et al. (2007). «Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones

metodológicas». *Revista Española del Tercer Sector*, 5; pp. 15-58.

LAPARRA NAVARRO, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (2008). «La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación». *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, coordinado por V. Renes. Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española.

Pero esta reflexión no debe hacernos olvidar que el concepto de exclusión también pone de manifiesto el rol de agencia de las personas, las familias y los grupos afectados por estos procesos. Es esto lo que justifica y legitima el trabajo realizado por miles de profesionales en los procesos de intervención social que se enmarcan en diversos programas tanto públicos como de entidades sociales. Es por esa capacidad de respuesta, de cambio y de superación de las personas que tiene interés la concepción de las políticas de inclusión como políticas activas y no como mero elemento compensatorio o incluso como instrumento de control y condicionamiento.

El carácter multidimensional de la exclusión nos plantea la necesidad de avanzar en una concepción integral de las intervenciones sociales. En esa integralidad curiosamente han avanzado más las entidades sociales que han logrado establecer relaciones y captar recursos de diversos ministerios, consejerías y concejalías, tratando de articularlos después en una intervención más integral con las personas con las que trabajan. También en el ámbito local encontramos experiencias de gran interés en esta línea de integración de servicios e integralidad de las intervenciones. Sin embargo, las administraciones estatales y autonómicas se mantienen más condicionadas por la inercia burocrática que parcela las intervenciones, disminuyendo su efectividad, introduciendo incluso contradicciones notables en su orientación, según sea el departamento que las lidere, y dejando habitualmente a los servicios sociales como casi únicos responsables de enfrentar unos procesos de exclusión que, más allá de las variaciones coyunturales, presenta una clara tendencia creciente en el medio y largo plazo.

Pero si a nivel teórico hay un amplio consenso en cuanto a esta concepción multidimensional de la exclusión social, no se ha avanzado en cuanto a

su medición oficial. Su operacionalización a nivel europeo con la elaboración de la tasa AROPE fue limitada, a pesar del consenso logrado y de lo que prometía su denominación, que introducía el término exclusión⁽⁴⁾:

a) Esta tasa sigue limitándose a la dimensión económica (empleo, ingresos y consumo), sin atender otras dimensiones que ya se consideraban incluso en las mediciones de la pobreza multidimensional. El número de indicadores es muy limitado (tan solo tres), por lo que difícilmente puede dar cuenta de la multidimensionalidad de la exclusión social, que era lo que lo justificaba en los documentos metodológicos de la Comisión. En segundo lugar, no tiene en cuenta la concurrencia de varios indicadores como aproximación a la acumulación de dificultades y, por tanto, de mayor intensidad de la exclusión social.

b) Es una mezcla de indicadores muy dispares, unos con una incidencia muy amplia (pobreza monetaria) y otros con una incidencia mucho más reducida, especialmente en muchos territorios europeos (privación de ciertas comodidades).

c) Mezcla indicadores estructurales, que tienen que ver con características profundas de cada sociedad y que, por tanto, evolucionan lentamente, con otros más sensibles a los cambios coyunturales. La tasa de riesgo de pobreza en realidad es un indicador de desigualdad relativa, muy condicionado por la evolución de la riqueza general, que ha demostrado ser muy poco sensible para medir las crisis sociales de las dos últimas décadas.

⁽⁴⁾ ZUGASTI MUTILVA, N. y GARCÍA LAUTRE, I. (2021). «The multidimensional conception of social exclusion and the aggregation dilemma: a solution proposal based on multiple correspondence analysis». *Social Indicators Research*, 158(2); pp. 637-666.

d) Unos indicadores, como la pobreza, tienen a todos los hogares como potenciales afectados, mientras que otros, como la muy baja intensidad del empleo, se reducen solo a los hogares con alguna persona activa.

e) Curiosamente, la tasa AROPE mezcla años distintos en la medición, ya que los ingresos se refieren al año anterior a la encuesta y el resto al momento en el que se realiza esta. No es que sea difícil valorar la dinámica del fenómeno de la exclusión con esta laxitud temporal, es que no sabemos a qué año corresponde la foto.

En conclusión, la tasa AROPE fue una solución de compromiso en su momento que ahora se nos muestra claramente insatisfactoria como aproximación a los procesos de exclusión, a la luz del conocimiento disponible. Con una falta notable de coherencia con el concepto de exclusión que exponen los documentos sobre políticas de inclusión de la UE, no sabemos qué mide y cuándo lo mide, pero en cualquier caso no es una medida adecuada de la exclusión social. La aprobación por parte de la Comisión de Protección Social de una serie de indicadores armonizados de exclusión social (10 primarios y 8 secundarios a partir de 2001) es sin duda un paso adelante y supone un complemento muy necesario de la tasa AROPE (EU-SPC, 2001), pero, al no plantear una posibilidad de agregación, nos muestran una serie de aproximaciones unidimensionales y parciales a la exclusión, sin llegar a poder medirla conjuntamente.

Estas carencias en las aproximaciones oficiales y en la medición de los procesos de exclusión social ponen especialmente en valor el esfuerzo de la Fundación FOESSA para continuar una serie de encuestas que recorren ya casi dos décadas y que nos aportan una perspectiva de análisis muy difícil de conseguir desde otras fuentes oficiales.

Para la preparación del IX Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, la Fundación FOESSA ha puesto en marcha una nueva edición de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales. Es la sexta edición desde que en 2007 se diseñara específicamente para cuantificar el fenómeno de la exclusión social en su concepción plenamente multidimensional y permitir un análisis en profundidad de este fenómeno tan complejo.

Esta nueva edición recoge por tanto todo ese conocimiento acumulado y permite tener una perspectiva de casi dos décadas de transformación de los procesos de exclusión de la sociedad española, dos décadas intensas en la que se han atravesado una crisis social profunda y larga, como efecto de la crisis financiera de 2008 y de las políticas restrictivas con las que se pretendió afrontarla y otras crisis cortas pero también agudas como las provocadas por la COVID-19 primero y por la subida de precios después; así como sendos periodos de recuperación, más clara en la economía y el empleo que en la situación social.

En aquel primer análisis se mostraba, ya antes de la crisis financiera, una sociedad muy marcada por la precariedad, en la que amplios sectores de la población, más de la mitad, se veían afectados en distinta medida por alguno de estos problemas. En el extremo de este grupo podía verse una bolsa reducida (1 de cada 20 hogares) pero muy afectada por intensos procesos de exclusión social. Es importante recordar siempre que la pobreza y la exclusión social no son solo cosa de las crisis, ni tampoco una realidad importada que nos viene de fuera con los movimientos migratorios, sino que son características endógenas de nuestra propia sociedad, fenómenos estructurales consustanciales a nuestro modelo social⁽⁵⁾.

(5) RENES, V. (coord.) (2008). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española.

El recorrido por esas 6 ediciones de la encuesta nos permite apreciar las distintas dinámicas de los procesos de exclusión social a lo largo de estas dos últimas décadas, tanto en los periodos de crisis económica como en los periodos de recuperación, tanto en las fases expansivas de las políticas sociales como cuando la agenda ha estado marcada por los recortes y el «austericidio».

Junto al avance y perfeccionamiento de la encuesta a lo largo de todos estos años, la Fundación FOESSA sigue queriendo profundizar en el fenómeno de la exclusión social con la apertura de nuevas propuestas de investigación que ayuden a una mejora de su comprensión. Para ello, este IX Informe FOESSA incorpora los resultados de una investigación realizada *ad hoc* que ha analizado los procesos de transición entre la inclusión/exclusión y la exclusión-inclusión, poniendo el foco en la caracterización de las dinámicas

de estos procesos e identificando los factores e hitos que los conforman. Esta mirada a las dinámicas pretende ser un complemento a la imagen que nos ofrece la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales (EINSFOESSA, 2024) que dota de contenido general a este informe.

Con esta apuesta, la Fundación FOESSA quiere avanzar en una nueva línea de trabajo para la reflexión y compresión del concepto de exclusión social, desde una perspectiva cualitativa de mayor profundidad del fenómeno y poniendo en el centro la perspectiva de los distintos actores que participan en los procesos de exclusión social (desde los que la sufren en primera persona hasta lo que interviene con ella para mitigarla). Junto a esto se pretende poner el foco también en los procesos de inclusión como forma de comprender e identificar aquellos factores que puedan ayudar en estos procesos.

3.2. La exclusión social se reduce en tiempos de bonanza, pero la integración se ve erosionada en el largo plazo

La exclusión social se ha reducido significativamente en España en 2024 respecto de la situación que se creó con el impacto de la pandemia y el confinamiento. El total de las situaciones calificadas de exclusión social han descendido casi 3 p.p. en términos de hogares y más de 4 p.p. en términos de personas. Además, han sido las situaciones más severas de la exclusión las que han experimentado un descenso más claro, mientras que la exclusión moderada se mantiene en dimensiones parecidas. Las situaciones de integración plena, aquellas en las que no se detecta ninguno de los problemas identificados, aumentan más de 3 p.p. y también las situaciones de integración precaria, aunque en menor medida 1,2 p.p. más.⁽⁶⁾

Analizando toda la serie histórica, podemos ver que ni en 2018, después de 4 años de crecimiento económico, se había revertido todavía el impacto de la crisis social de 2009-2014 (especialmente en cuanto a ex-

1,00 en 2018 (2007 para el periodo anterior 2007-2018). Aplicado en los años siguientes, con los mismos criterios, este ISES nos informa de si la cohesión social se está deteriorando en su conjunto (el ISES crece por encima de 1) o si se está produciendo una reducción de los procesos de exclusión social (el ISES baja por debajo de 1). Con el ISES se identifican estos 4 grandes intervalos:

Integración plena: hogares que no se ven afectados por ninguno de los 35 indicadores (ISES = 0).

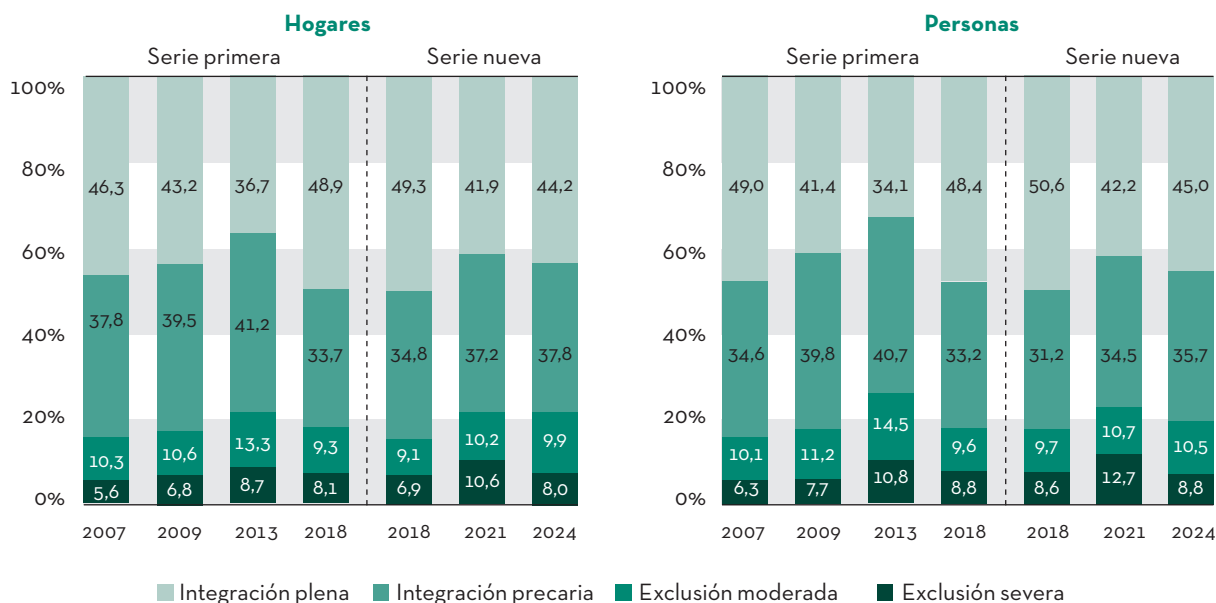
Integración precaria: hogares que presentan alguno de los 35 problemas señalados, pero con una incidencia similar a la media de la población española ($0 < \text{ISES} < 2$).

Exclusión moderada: la incidencia es el doble de la media de la población española sin llegar a ser severa ($2 < \text{ISES} < 4$).

Exclusión severa: la incidencia es el cuádruple de la media ($\text{ISES} > 4$).

⁽⁶⁾ Tomando como unidad de análisis el hogar se establece un Índice Sintético de Exclusión Social (ISES) igual a

GRÁFICO 3.1. Evolución de los niveles de integración social en la población y hogares de España (2007-2024)



Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018, 2021, 2024.

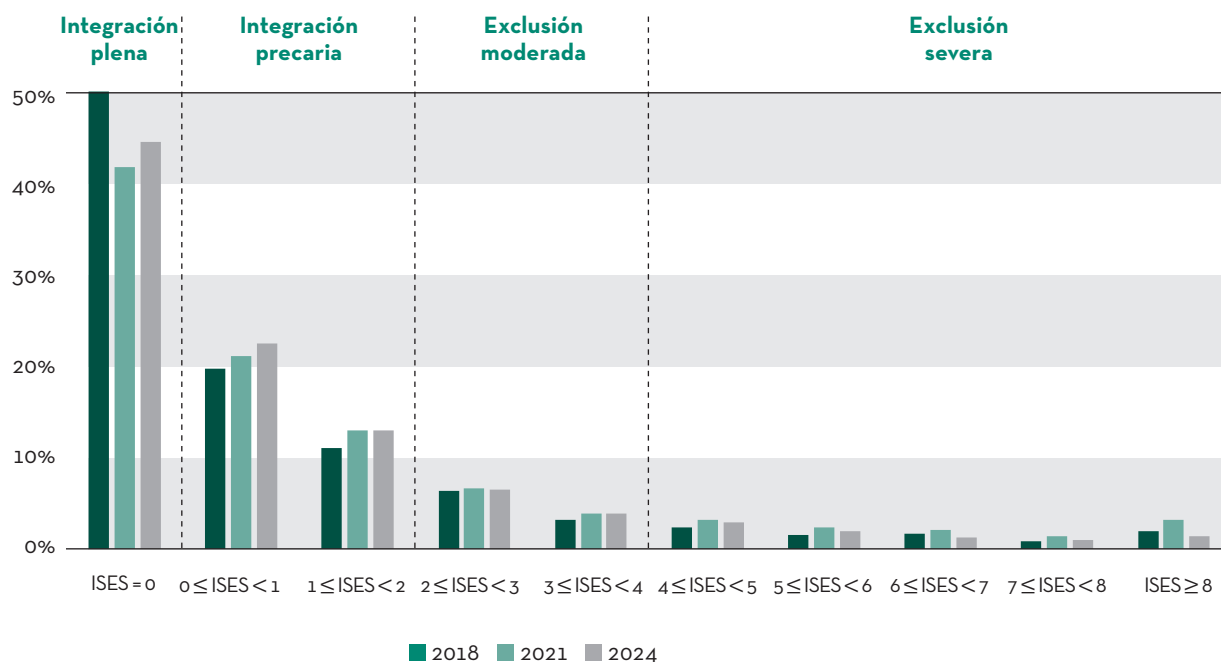
clusión severa), ni en 2024 se han corregido tampoco del todo los efectos de las crisis precedentes, ni los recientes de la COVID-19, ni los anteriores de la crisis financiera: las situaciones de exclusión social siguen siendo aún hoy prácticamente 3 p.p. mayores que en 2007, y la mayoría de ese incremento (2,5 p.p. más) son situaciones de exclusión severa. Por el contrario, las situaciones de integración plena han descendido 4 p.p. y se encuentran más lejos ahora de llegar a la mitad de la población de España.

Estamos por tanto ante una dinámica que se nos muestra con un claro carácter estructural y de permanencia en nuestro sistema social, por la que las crisis intensifican su impacto social negativo mientras los periodos de bonanza no logran compensar esos efectos para los sectores más vulnerables de nuestra sociedad. Se requerirán por ello de reformas estructurales y de calado suficiente para revertir estas tendencias a largo plazo y avanzar más allá de la solución de los problemas coyunturales que se van generando en cada momento.

En el gráfico 3.2 puede verse, para las últimas 3 ediciones, cómo se agregan en estos cuatro grandes grupos las distintas situaciones en cuanto al Índice Sintético de Exclusión Social (ISES).

Detrás de estos intervalos, el Análisis de Correspondencias Múltiples (ACM)⁽⁷⁾ nos permite posicionar a cada uno de los hogares considerados en función de las similitudes y diferencias en cuanto a la incidencia de todos y cada uno de los 37 indicadores de exclusión analizados. Cuanto más separados están dos puntos (dos hogares), más diferentes son en cuanto a la incidencia de la exclusión y a las distintas situaciones asociadas a ella (y, por tanto, también en cuanto a los itinerarios y dinámicas que han experimentado, a las causas concretas de su situación de exclusión). La representación gráfica de los dos principales factores nos muestra así

⁽⁷⁾ En el capítulo metodológico de este IX Informe puede consultarse información más detallada del análisis realizado.

GRÁFICO 3.2. Distribución porcentual de la población de España en intervalos del Índice Sintético de Exclusión Social (ISES)

Fuente: EINSFOESSA 2018, 2021 y 2024.

una especie de radiografía de la sociedad española en cuanto a su nivel de integración social.

El factor 1, que se representa en el eje horizontal, refleja la mayor o menor intensidad de la exclusión social, en función de la distancia al punto de «integración plena». El factor 2, representado en el eje vertical, refleja la diversidad de circunstancias vinculadas a la exclusión social en cada caso, más asociadas a problemas de naturaleza económica (empleo, consumo, gastos de vivienda, etc.) en los valores más positivos del eje, y más asociadas a problemáticas personales o relacionales en los valores negativos del eje (aislamiento social, conflicto social, problemas de salud, etc.).

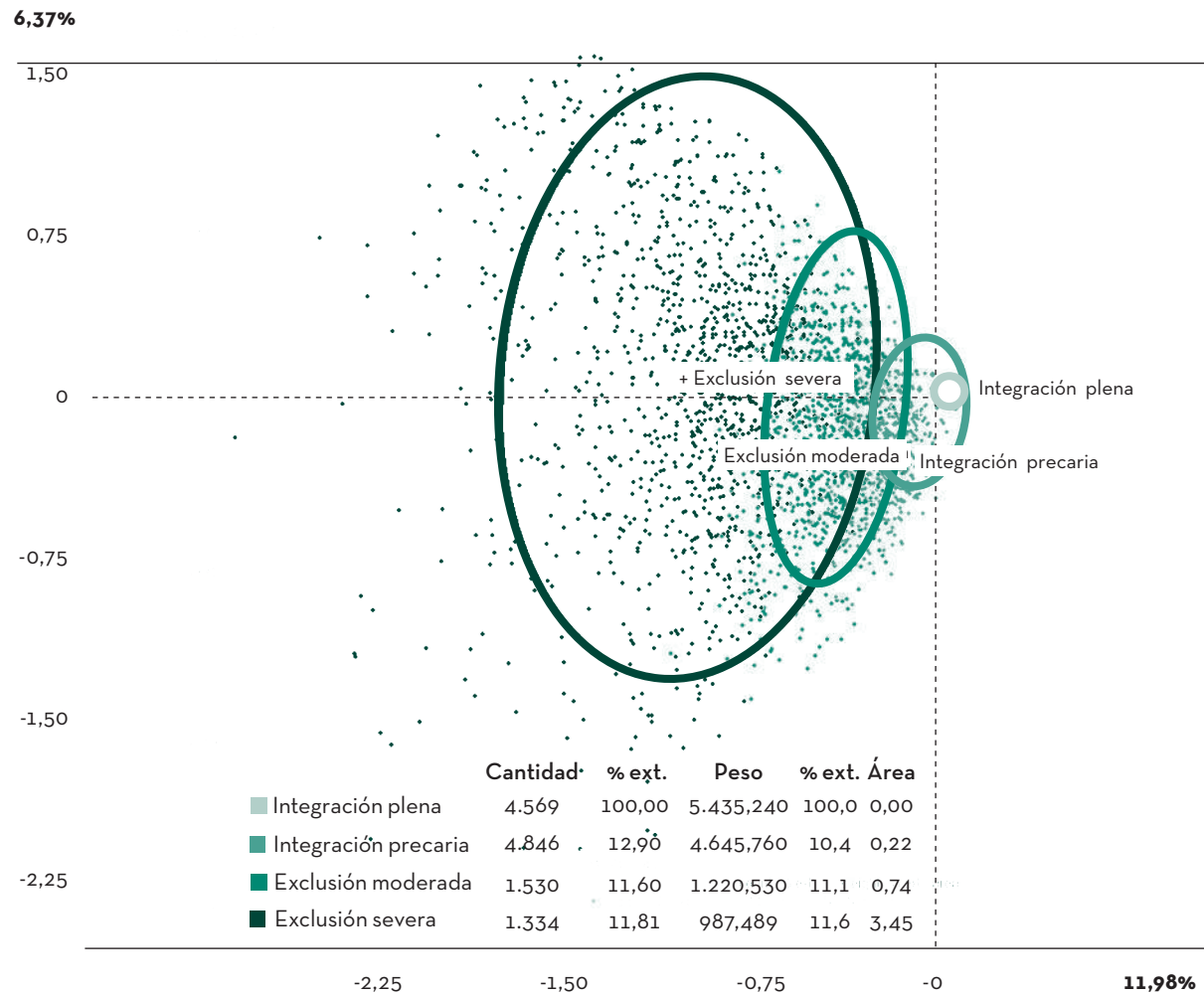
En el gráfico 3.3 siguiente, puede verse un punto verde muy claro muy grande en el que se sitúan casi la mitad de los casos clasificados como en «integración plena» porque no les afecta ninguno de los 37 indicadores. Los puntos verde claro, un poco más dispersos

ya, nos identifican lo que hemos denominado «integración precaria» por experimentar alguno de esos 37 problemas, pero sin que lleguen a acumularse apenas. La cercanía al punto de la integración plena nos dice que su forma de estar en la sociedad, su participación en los distintos espacios sociales, no es muy diferente de la que desarrolla ese núcleo más integrado de nuestra sociedad.

Los puntos verde oscuro se encuentran ya más alejados de ese «modelo de integración» y la elipse(8) ya no tiene contacto con el punto azul. La heterogeneidad de los hogares en exclusión moderada (la distancia entre los puntos verdes) es intermedia. Pero donde

(8) Las cruces (+) representan el centro de gravedad de la nube de hogares de cada grupo. Las correspondientes elipses de concentración para cada grupo encierran dentro más o menos el 86% de los datos y permiten ver más claramente la dispersión de los grupos en el plano.

GRÁFICO 3.3. Posición de los hogares en España respecto de los dos principales factores del Análisis de Correspondencias Múltiples con 37 indicadores de exclusión social (2024)



Fuente: EINSFOESSA2024.

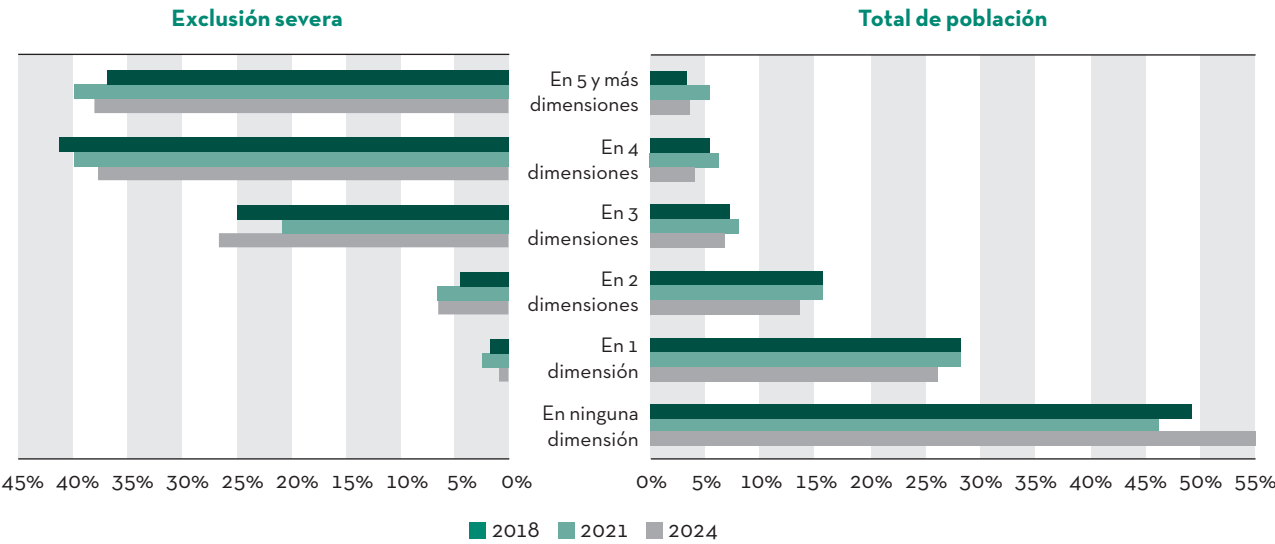
encontramos ya un fuerte distanciamiento fuerte respecto de ese modelo de integración, que nos indica una acumulación importante de problemáticas, es en los hogares que hemos clasificado en «exclusión severa» (la elipse verde muy oscuro apenas contacta con la elipse verde claro de la integración precaria). Es aquí pues, con este grupo que supone el 8% de los hogares y casi el 9% de las personas, donde encontramos la auténtica fractura social de la sociedad española.

Además, este espacio de la exclusión social severa se caracteriza por la profunda heterogeneidad de

situaciones, con una gran distancia entre los puntos y una elipse notablemente más amplia, que nos informa de la distinta casuística que encontramos en cada hogar excluido y de los distintos procesos causales que podemos identificar en cada uno. En la parte final de este capítulo, con el análisis cualitativo de los itinerarios de los hogares afectados por procesos de exclusión, podremos ver cómo se muestra en concreto esa heterogeneidad de situaciones.

Desde la perspectiva de las distintas dimensiones analizadas, podemos también ver (gráfico 3. 4) cómo

GRÁFICO 3.4. Distribución porcentual de la población total de España y de la población en exclusión severa, según la presencia de problemas de exclusión social en diversas dimensiones



Nota: Las dimensiones analizadas son 8: empleo, consumo, participación política, educación, salud, vivienda, conflicto social y aislamiento social.
Fuente: EINSFOESSA 2018, 2021, 2024.

TABLA 3.1. Estimación de la población en situaciones de exclusión social en España (2007-2024)

		2007	2009	2013	2018	2021	2024
Población total a 1 de enero (miles)		44.785	46.239	46.593	46.658	47.399	48.630
Exclusión total	Proporción personas en exclusión (%)	16,4	18,9	25,3	18,3	23,4	19,3
	Estimación de personas en exclusión (miles)	7.345	8.739	11.788	8.538	11.091	9.386
	Crecimiento interanual (%)	-	19,0	34,9	-27,6	29,9	-15,4
	Crecimiento respecto de 2007 (%)	-	19,0	60,5	16,3	51,0	27,8
	Proporción de personas en exclusión severa (%)	6,3	7,7	10,8	8,6	12,7	8,8
Exclusión severa	Estimación de personas en exclusión severa (miles)	2.821	3.560	5.032	4.013	6.020	4.279
	Crecimiento interanual (%)	-	26,2	41,3	-20,3	50,0	-28,9
	Crecimiento respecto de 2007 (%)	-	26,2	78,4	42,2	113,4	51,7

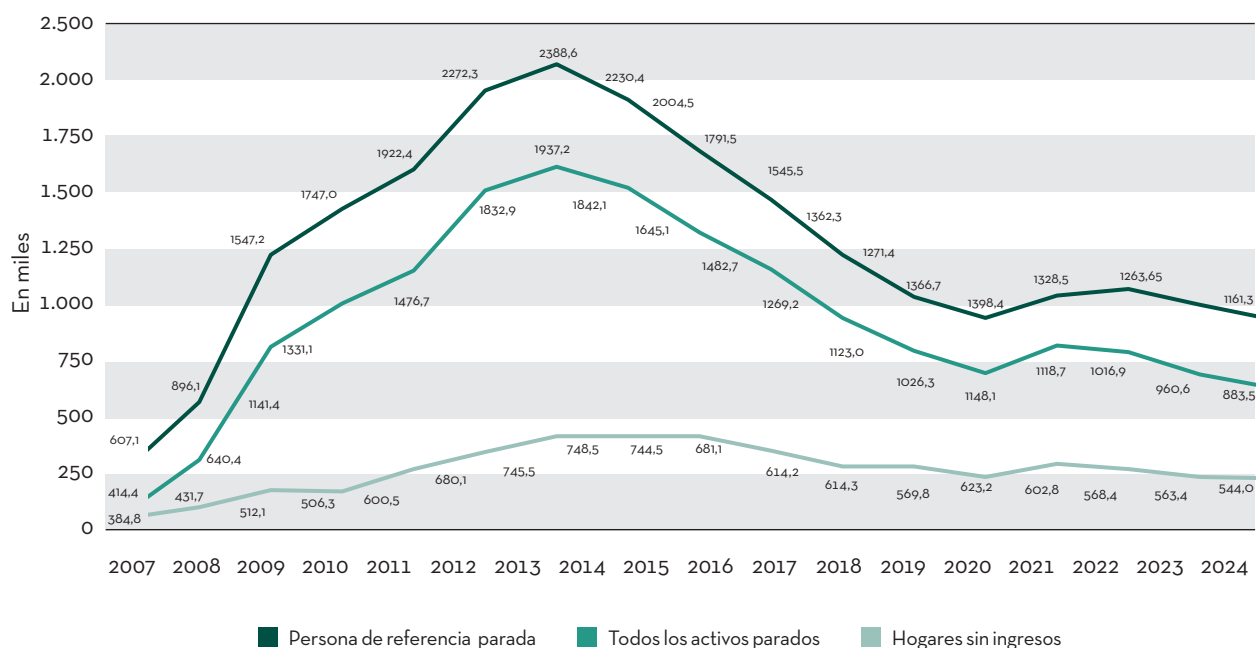
Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018, 2021 y 2024.

se expresa el carácter multidimensional de la exclusión social, especialmente en sus formas más severas. En casi todas las situaciones de exclusión social severa, las personas presentan problemas en 3 o más de las 8 dimensiones analizadas. Esa acumulación de problemáticas en distintos órdenes de la

vida social es lógicamente minoritaria en el conjunto de la población.

En la tabla 3.1 puede verse el resultado de aplicar estos datos al conjunto de la población de España, que también ha crecido en este periodo en términos

GRÁFICO 3.5. Número de hogares con la persona de referencia parada, con todos los activos parados y sin ingresos (miles) en España (2007-2024)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa. Media de los 4 trimestres de cada año.

absolutos. Un total de 9,4 millones de personas están afectadas en España por distintos procesos de exclusión social, lo que supone 2 millones más que en 2007, a pesar de haber descendido 1,7 millones en los últimos 3 años. Algo similar sucede si nos centramos en la exclusión social severa: un descenso de 1,7 millones de personas afectadas respecto de 2021 que no impide que haya ahora 1,4 millones más que en 2007.

Más allá de los datos relativos, que nos informan de la evolución del modelo de sociedad, estas magnitudes absolutas tienen también su relevancia porque nos dan cuenta de cómo deberían evolucionar los recursos, servicios y las prestaciones dirigidos hacia el tratamiento de estos problemas. Con un 51,7% más de personas afectadas por la exclusión social severa que en 2007, las políticas de inclusión deberían reflejar también esta evolución en cuanto a la dotación de recursos.

Esta imagen de la evolución de la exclusión social en España tiene notables coincidencias con la que puede extraerse de otras fuentes oficiales. En el gráfico 3.5 puede verse la evolución de 3 indicadores contruidos a partir de la Encuesta de Población Activa (EPA). Los dos primeros (el desempleo de la persona de referencia del hogar y el desempleo total familiar) nos hablan de la exclusión del empleo y su impacto en los hogares. El tercero, los hogares «sin ingresos», que según la EPA son los que no tienen ni ingresos por trabajo, ni pensiones ni prestaciones por desempleo.

A juzgar por estos datos, el impacto de la crisis de la COVID-19 en el empleo de los hogares fue mucho menor que el de la crisis financiera. Pero también se concluye de esta evolución que el enorme crecimiento de los hogares «sin ingresos» hasta 2014 (+94%) no se mitigó totalmente en el periodo

siguiente de bonanza económica y que, en 2024, el número de estos hogares (544.000) era todavía un 41% superior que en 2007, variaciones muy similares a las que analizábamos anteriormente con el sistema de indicadores del ISES.

La mayor distancia existente ahora entre los dos indicadores de empleo y los hogares «sin ingresos»,

respecto de 2007, puede estar reflejando procesos de mejora de las políticas sociales (las mejoras introducidas en la protección por desempleo, por ejemplo), así como otras transformaciones demográficas (con un mayor número de pensionistas es más probable que en el hogar de una persona desempleada haya una pensión que ayude a aliviar el efecto de la pérdida de empleo en la familia).

3.3. Qué factores inciden más en la dinámica de la exclusión social

Si la evolución de los procesos de exclusión social en su conjunto presenta una tendencia favorable, esto no es así en todos sus aspectos. Los indicadores de exclusión del empleo como presentan su balance más positivo en toda la serie desde 2007, afectando al 14% de los hogares en 2024. En 2013, en plena crisis de empleo consecuencia de la crisis financiera y los ajustes presupuestarios posteriores, estos mismos problemas afectaban al 41,5% de los hogares. Por el contrario, los indicadores de exclusión residencial, que habían mejorado bastante en 2018, después de recuperarse del fuerte impacto de la burbuja inmobiliaria, han empeorado significativamente, tanto en su incidencia en el conjunto de la población como específicamente en los sectores excluidos. Casi 9 de cada 10 personas en exclusión social severa tiene problemas graves de su vivienda.

El otro ámbito que presenta un claro empeoramiento es el relativo a la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. En esta dimensión de la exclusión social, ha aumentado la población sin derecho a voto debido al crecimiento de la población inmigrante recién llegada, que no ha accedido a la nacionalidad española, pero también la proporción de personas que no participa activamente en el proceso de toma de decisiones colectivas, ni con el voto ni

tampoco a través de entidades ciudadanas, en un proceso que podríamos denominar de «alienación política». Ambas cuestiones no dejan de ser un síntoma negativo de la salud democrática de nuestra sociedad.

El aumento de los problemas de aislamiento social es también claramente perceptible, sobre todo en los sectores más excluidos, pero se explica solamente por el aumento de las personas que declaran haber estado internadas en instituciones cerradas (centros psiquiátricos, de drogodependencias, de menores, penitenciarios, para transeúntes o para mujeres). En parte, esta evolución podría ser atribuible a una mayor capacidad de detección de casos de este indicador. Pero podría estar detectando también una mayor presencia de itinerarios de exclusión que han pasado por estas instituciones cerradas, todas ellas con un notable efecto estigmatizante, de ruptura de relaciones sociales y, por tanto, de riesgo de aislamiento social.

Sin embargo, se mantiene en niveles altos la calidad de las relaciones vecinales y la capacidad de contar con ayuda de otras personas si se necesita, e incluso se observa una cierta mejoría no solo respecto de la crisis del confinamiento, sino también de la etapa anterior a la COVID-19, en 2018. Tampoco se registra un empeoramiento

TABLA 3.2. Población afectada por cada una de las dimensiones de la exclusión social para el total de la población, para la población excluida y para la exclusión social severa (%)

Dimensiones de la exclusión	Población total			Población excluida			Población en exclusión severa		
	2018	2021	2024	2018	2021	2024	2018	2021	2024
Exclusión del empleo	16,1	24,7	14,0	58,5	68,4	49,4	72,1	78,7	63,2
Exclusión del consumo	14,5	17,6	13,8	62,7	60,3	53,3	86,5	78,4	74,2
Exclusión de la participación política	12,8	14,5	19,4	35,2	36,2	45,8	45,0	43,1	50,2
Exclusión de la educación	13,0	13,2	13,7	24,3	23,5	26,5	28,9	27,2	29,5
Exclusión de la vivienda	20,0	23,2	24,2	69,4	68,7	76,8	83,9	81,5	88,4
Exclusión de la salud	14,1	17,0	14,8	48,3	50,8	49,0	67,4	69,8	67,3
Conflicto social	5,1	9,7	5,7	14,2	21,9	16,6	17,6	24,6	20,9
Aislamiento social	3,0	4,4	5,4	3,3	7,7	13,3	3,2	7,9	16,6

Fuente: EINSFOESSA 2018, 2021 y 2024.

de los problemas conductuales, de conflicto o de violencia, que incluso registran descensos en los malos tratos y en los antecedentes penales. Únicamente la presencia de distintas adicciones (drogas, alcohol, juego, etc.) presenta una tendencia al aumento. Se refuerza por tanto la tesis de que en España los efectos perversos de la exclusión social no se dirigen al conjunto de la sociedad (no se traducen en delincuencia, violencia o inseguridad), sino especialmente a las propias personas afectadas por ella (adicciones, salud mental, etc.).

En el ámbito de la salud, la problemática en general parece haber vuelto a los niveles previos a la crisis de la COVID-19, que lógicamente intensificó la tensión del sistema sanitario. Sin embargo, es destacable el crecimiento de casos de enfermedades graves y/o crónicas que no han recibido atención en el último año (+1,5 p.p.), así como la persistencia de un nivel alto de personas con dificultades para comprar medicamentos o seguir tratamientos o dietas por problemas económicos (11,8%),

a pesar de haber mejorado 3,1 p.p después de la COVID-19. Ambas cuestiones están muy presentes en la percepción social y tienen una especial incidencia en los sectores más excluidos.

3.3.1 El aumento del empleo mejora la integración social, pero aumenta también el empleo de exclusión y empeora la situación de las personas desempleadas

Veíamos anteriormente cómo la relevancia de las problemáticas relacionadas con el empleo ha ido reduciéndose después de la última crisis. Esto puede verse claramente también en la incidencia de la exclusión social, en sus formas extremas y más moderadas, tanto en las personas que están

TABLA 3.3. Incidencia de los indicadores de exclusión del empleo utilizados en el conjunto de los hogares (% de hogares afectados sobre el total de casos válidos)

Indicadores	2018	2021	2024
Hogar cuya persona sustentadora principal está en paro desde hace 1 año o más	2,8	4,3	2,2
Hogar cuya persona sustentadora principal tiene un empleo de exclusión*	1,1	1,1	2,7
Hogar cuya persona sustentadora principal tiene un empleo irregular: sin contrato y sin cobertura en la Seguridad Social	1,3	1,0	2,2
Hogar con al menos una persona desempleada de larga duración, sin título profesional y sin haber realizado formación ocupacional o estudios en el último año	5,8	7,4	2,8
Hogar con todas las personas activas desempleadas	5,9	10,3	6,0
Hogar cuya persona sustentadora principal está en inestabilidad laboral grave (≥ 3 contratos o ≥ 3 empresas ó ≥ 3 meses en desempleo en un año)	4,8	10,3	5,9

*Empleo de exclusión: venta a domicilio, venta ambulante de apoyo, venta ambulante marginal, empleadas del hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales temporeros, recogedores de cartón y otros residuos, reparto de propaganda, mendicidad, etc.

Fuente: EINSFOESSA 2018, 2021 y 2024 .

trabajando como en las que están desempleadas. Ambos grupos han mejorado desde 2021, especialmente este último, como veremos más en detalle en este apartado.

La exclusión del empleo no solo ha mejorado en los últimos años, sino que presenta el mejor dato desde 2007, afectando al 14% de los hogares en 2024, como veíamos. Al igual que con la tasa de desempleo arrojada por la Encuesta de Población Activa (INE, 2024), que para 2024 fue del 11,3% de media, puede decirse que se trata de valores relativamente bajos en comparación con los de las últimas dos décadas. Sin embargo, el volumen de población afectada por el desempleo sigue siendo alto y sigue suponiendo un problema estructural de notable magnitud: una media de 2,6 millones de personas registradas como desempleadas en el SEPE y 2,8 millones estimadas por la EPA, el 11,3% de la población activa.

Las personas excluidas de la formación ocupacional se han reducido no porque haya mucha más

formación, sino porque hay muchas menos personas desempleadas de larga duración. De esta forma, con este indicador se está reflejando también de otra manera la misma realidad que señalábamos anteriormente.

Pero podemos ver también en la tabla 3.4 siguiente que no solo ha aumentado el empleo formal, estable e integrador. Con la expansión económica, han aumentado también los empleos con menor potencial integrador o incluso exclusógenos. Las actividades especialmente estigmatizadas y sujetas a las peores condiciones laborales (venta ambulante, jornaleros, empleadas de hogar, recolectores de residuos, etc.) y las que se realizan sin cotización a la Seguridad Social se redujeron con el confinamiento, pero presentan ahora una dimensión notablemente mayor que en 2018. Las formas más extremas de inestabilidad laboral como fuente principal de sustento del hogar se han reducido 4,4 p.p. desde 2021, pero aun así suponen un 23% más que en 2018.

TABLA 3.4. Incidencia de varios indicadores de exclusión del empleo (% de personas que viven en hogares afectados por cada uno sobre el total de población)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Persona sustentadora en desempleo de larga duración	1,6	2,6	4,3	5,1	6,0	6,8	6,6	6,2	5,0	5,7	3,6	3,4	3,0	3,6	2,9	2,9	2,7
Sustentador sin contrato	s.d.	s.d.	1,5	1,7	1,6	1,4	1,5	1,5	1,4	1,5	1,1	1,2	1,3	1,5	0,5	0,4	0,3
Sustentador con contrato temporal o jornada parcial	14,4	11,6	11,5	10,5	10,8	10,4	11,4	13,2	13,1	12,2	11,8	11,3	11,0	10,8	9,9	9,2	8,8
Al menos una persona sin título, sin formación y en paro de larga duración	8,2	9,8	14,7	17,1	19,5	20,2	20,5	19,7	18,2	18,4	13,7	12,7	11,6	11,6	9,4	9,3	9,2
Hogares con todos los activos en desempleo	3,1	6,9	7	7,8	10,1	11,4	10,7	9,2	9,0	7,0	5,5	5,6	6,3	7,7	6,4	4,3	6,5



Fuente: Explotación propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida, INE (2008 -2024).

En una perspectiva más detallada, algunos indicadores similares que pueden extraerse de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) ofrecen una imagen similar. Aquí los presentamos calculando las personas que viven en esos hogares, como indicador de su impacto social.

Diffícilmente puede negarse una mejoría general del mercado de trabajo en España una vez superada la crisis de la COVID-19 y esta es una de las claves de la mejora en las dinámicas de inclusión en estos últimos años. Incluso las formas más perniciosas del desempleo se han reducido muy significativamente desde 2021: el desempleo de larga duración de la persona sustentadora principal o de desempleo total en el hogar se han reducido casi a la mitad. Sin embargo, esto no ha supuesto todavía una mejora respecto de la situación anterior a la pandemia en estas formas del desempleo más asociadas a la exclusión.

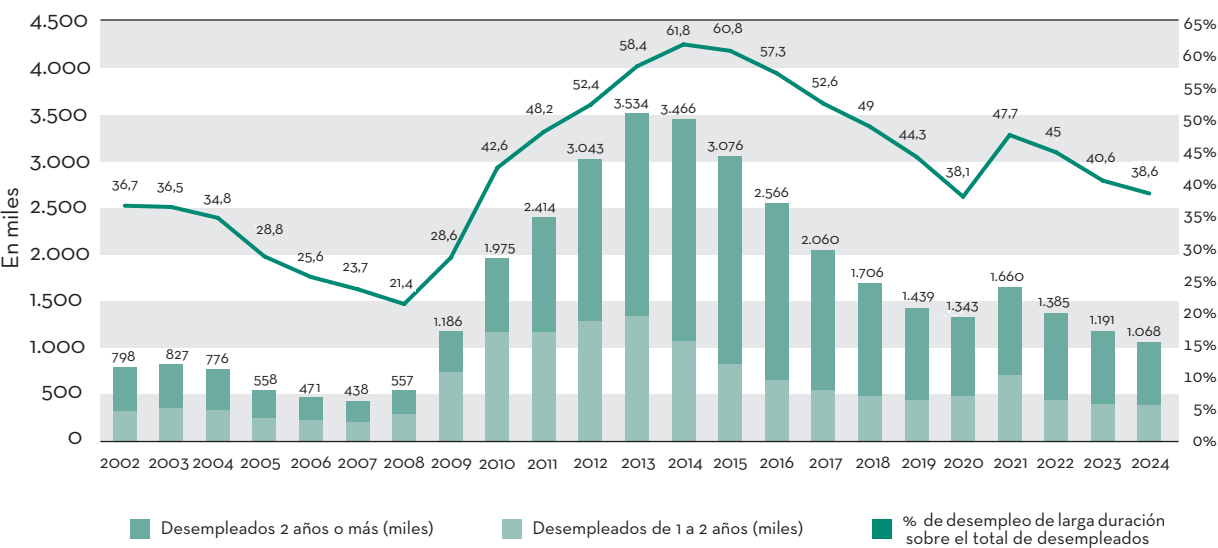
Sin embargo, es preciso reconocer también que el desempleo de larga duración, aunque viene

reduciéndose desde 2013, salvo el repunte de 2021, todavía alcanza niveles superiores al periodo anterior a la crisis financiera, tanto en el volumen de personas afectadas como en la proporción que suponen del total de población desempleada. El desempleo de muy larga duración (más de 2 años buscando empleo) todavía afectaba en 2024 a una de cada cuatro personas desempleadas.

Así pues, es necesario seguir avanzando en el proceso de regularización de estos microsegmentos del mercado de trabajo, aumentando el reconocimiento social a estas actividades que son socialmente necesarias y mejorando las condiciones de trabajo y la remuneración de estas.

En una perspectiva más amplia en las casi dos décadas que cubre la serie de EINSFOESSA, vemos, sin embargo, la dinámica de la integración-exclusión social de personas ocupadas y desempleadas ha cambiado notablemente. El empleo no es un antídoto infalible frente a la exclusión social, ya que una de cada diez personas

GRÁFICO 3.6. Evolución del desempleo de larga y de muy larga duración en España (media anual, 2002-2024)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa, INE.

TABLA 3.5. Situación de la actividad según el nivel de integración social en la población de 16 y más años (España, 2024) (%)

	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Total
Trabajando	71,9	62,0	38,2	21,3	60,3
Buscando empleo	4,1	8,4	25,8	43,5	11,5
Estudiante	12,8	10,0	12,3	10,1	11,5
Pensionista, incapacitado	4,9	8,8	8,4	6,6	6,7
Labores del hogar	4,9	7,2	9,8	10,2	6,7
Otras, no consta	1,4	3,6	5,5	8,4	3,3
Total	100	100	100	100	100

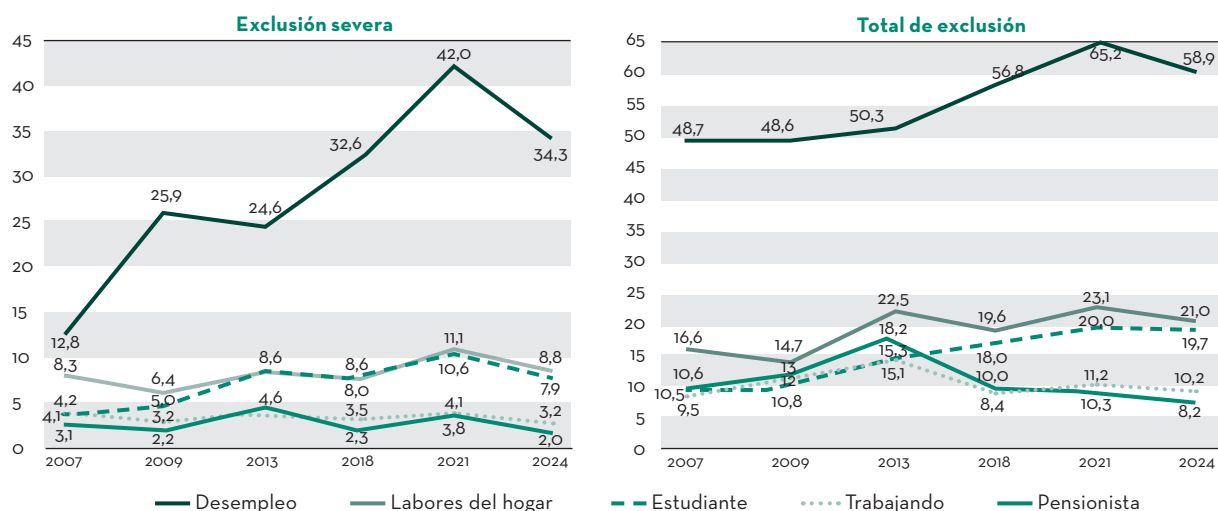
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2024.

ocupadas están en exclusión. Pero el riesgo de exclusión no ha aumentado para estas personas en todo el periodo, incluso ha disminuido en casi 1 p.p. en exclusión severa, y las crisis, además, les han afectado menos. Si bien el empleo sigue mostrando su capacidad para proteger frente a las zonas de exclusión, está lejos de ser garantía de inclusión social. Esto se ve reflejado en el

hecho de que el 21,3% de las personas mayores de 16 años en situación de exclusión severa y un 38,2% en situación de exclusión moderada estaban trabajando (tabla 3.5).

Por el contrario, las personas desempleadas han visto multiplicarse casi por 3 la incidencia de la exclusión severa y 10,2 p.p. en el total de la exclusión:

GRÁFICO 3.7. Incidencia de la exclusión y de la exclusión social severa según la situación de actividad (2007-2024)



Fuente: EINSFOESSA 2009, 2013, 2018, 2021, 2024.

casi 6 de cada 10 personas desempleadas están en situación de exclusión social (1 de cada 3 en exclusión social severa). A pesar de la mejora de los indicadores de empleo es posible observar que la situación de las personas en desempleo ha empeorado. Respecto a 2007, las personas desempleadas han visto aumentar más de 20 puntos porcentuales la incidencia de la exclusión severa y 10 puntos porcentuales en el total de la exclusión. En 2024, más de la mitad de las personas desempleadas en situación de exclusión social y un tercio de ellas en situación de exclusión social severa. Si nos enfocamos en los hogares, en torno al 80% de los hogares cuya persona sustentadora principal se encontraba en desempleo estaba en situación de exclusión social, y más de la mitad de estos en exclusión social severa.

Dentro de la población inactiva, también las dinámicas han sido diferentes: mientras las personas que se ocupan de las labores del hogar han empeorado claramente y los estudiantes están peor también (aunque no en las formas más severas), vemos que las personas con una pensión han mejorado muy significativamente, han reducido a la mitad los riesgos de exclusión social, en sus formas moderadas y severas, y son en este momento el

grupo con menor riesgo de exclusión social, posiblemente un hito histórico.

Cuando la situación de desempleo afecta a la persona sustentadora principal, la que aporta más ingresos al hogar, más de 8 de cada 10 hogares estaban en situación de exclusión social y más de la mitad en exclusión social severa en 2024⁽⁹⁾.

Parece por todo ello que la estrategia de inclusión debería focalizarse muy especialmente en las personas desempleadas, orientando más recursos hacia este grupo y adaptando las intervenciones especialmente a sus necesidades. Una asociación tan directa entre la situación de desempleo y la exclusión social nos sugiere también que las actuaciones propias de las políticas activas de empleo (orientación, formación, empleo protegido, subvenciones a la contratación, etc.) deberán complementarse en muchos casos con medidas

⁽⁹⁾ En el salto entre 2013 (serie inicial) y 2018 (nueva serie), hay una discontinuidad al introducir una definición más estricta de desempleo, acorde con la de la EPA, pero este cambio metodológico no afecta a lo esencial que nos muestra la serie.

de apoyo y acompañamiento social para superar las problemáticas del ámbito personal o familiar que pueden suponer un auténtico hándicap para la (re)incorporación al mercado de trabajo si no se abordan. De lo contrario, puede resultar problemático, e incluso contraproducente, proponer la incorporación al mercado de trabajo de las personas en situación de exclusión. El trabajo conjunto de servicios sociales y de empleo con este grupo sigue siendo una asignatura pendiente que debería abordarse con urgencia.

3.3.2. El debate sobre la activación⁽¹⁰⁾

3.3.2.1. El debate no está en la activación de los sectores excluidos...

En análisis anteriores hemos examinado el nivel de activación de los sectores excluidos y hemos encontrado que estos realizan un volumen importante de actividades orientadas hacia la inclusión social, a pesar del impacto negativo que la crisis de la COVID-19 tuvo en esto en 2021, año de realización de la anterior EINSFOESSA. Esta constatación contradecía claramente la imagen de pasividad que se asocia a las situaciones más vulnerables y al propio concepto de «activación» como objetivo de las políticas públicas (Laparra, 2022).

Creemos que sigue siendo relevante este análisis de las estrategias de los sectores excluidos respecto del mercado de trabajo, por dónde están buscando soluciones para superar su situación y dónde están buscando los apoyos para ello. En apartados posteriores, podremos ver también

cómo esta perspectiva de análisis de la población afectada por procesos de exclusión como agencia activa nos ayuda a comprender mejor las dinámicas de la exclusión social en otros ámbitos, como respecto a la vivienda, al manejo de sus menguados recursos económicos o al desarrollo de redes de apoyo interpersonales.

Centrándonos ahora en el ámbito del empleo y en el nivel de activación en este campo, podemos ver que, superadas las limitaciones del confinamiento, y en otro contexto más positivo del mercado de trabajo, el nivel de activación, el desarrollo de diversas estrategias orientadas hacia la inclusión social, ha aumentado en los sectores excluidos, muy especialmente en aquellos afectados por las situaciones más severas. Los hogares en exclusión severa que han realizado algún tipo de empleo, formación, estudios o actividad de inclusión de los servicios sociales han aumentado casi 10 p.p., hasta el 77,3%.

Centrándonos en este grupo de hogares en exclusión social severa, es destacable que más de la mayoría de los hogares (52,8% en 2024) mantienen relación con el mercado de trabajo, con algún empleo a lo largo del año. Aunque estas actividades han mejorado después de la COVID-19, no han alcanzado el nivel que tenían en 2018 y además distan mucho de ser estables a lo largo del año: tan solo 2 de cada 10 personas en exclusión severa mayores de 16 años trabajaban en el momento de realización de la encuesta.

El acceso/mantenimiento en los estudios después de los 16 años ha aumentado en todos los niveles educativos, del 11,3% en 2021 al 12,8% de las personas en exclusión severa, aunque suponga una reducción en términos de hogares de 1,2 p.p. (del 18,4% en 2021 al 17,2% en 2024, en la tabla 3.6) y 5,4 p.p. respecto de 2018. De entre las personas en exclusión severa que continúan sus estudios después de la edad obligatoria, una mayor proporción acceden a la universidad (en el 14% de las que estudian) y también a la formación profesional (30,3%).

(10) Basado en el Documento de trabajo n.º 3.7 de ZUGASTI, N. y MARTÍNEZ, L. (2025). *Impacto en los sectores excluidos de las políticas activas de empleo y de inclusión activa*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo3.

TABLA 3.6. Realización de distintas actividades orientadas a la inclusión en los hogares y en los hogares afectados por la exclusión social (% de hogares de cada grupo)

	Exclusión moderada			Exclusión severa			Total hogares		
	2018	2021	2024	2018	2021	2024	2018	2021	2024
Alguien trabaja en el hogar en el año	72,0	69,9	67,6	57,0	49,5	52,8	69,5	66,1	69,3
Alguien estudia en el hogar en el curso	23,2	20,8	20,2	22,6	18,4	17,2	18,9	18,7	16,7
Alguien formándose en el hogar en el último año	16,0	20,4	23,6	10,1	17,0	23,8	15,6	20,9	23,6
El hogar recibe apoyo a la inclusión de los servicios sociales	11,1*	11,1	13,5	26,9*	21,9	28,4	4,4*	4,5	5,8
Total de hogares en que alguien realiza actividades de inclusión	81,0*	79,0	81,3	71,1*	67,6	77,3	76,8*	71,8	75,8

*Nota: La estimación del impacto de las actividades de inclusión de los servicios sociales para 2018, para el que no hay datos comparables, se realiza a partir de la población que acude a estos servicios y de la proporción media de los que participan en actividades de inclusión.

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2024.

El acceso a la formación también ha aumentado en el espacio de la exclusión severa, tanto en las personas de 16 y más años (+5,7 p.p., hasta el 16,4%) como en términos de hogares (+6,8 p.p., hasta el 23,8%). La mitad de las personas en exclusión severa acceden a la formación a través de la formación ocupacional y la formación prelaboral supone un 22,6%; en ambos casos, un incremento significativo respecto de 2021.

Los servicios sociales son el principal espacio institucional que se ha hecho cargo de la atención a población excluida, llegando al 51,4% de los hogares en exclusión severa, cinco veces más que la media de la población.

La COVID-19 supuso un aumento de un 20% en el número de hogares que acudía a los servicios sociales respecto de 2018. En la mayor parte de los casos, la atención recibida tenía por objeto en 2021 la cobertura de las necesidades básicas, a través de ayudas económicas o del reparto de alimentos, en un momento en el que colapsaban buena parte de las fuentes de ingresos de estos sectores.

En 2024, la situación presentaba diferencias notables. Parece haberse reducido la presión sobre los servicios sociales y esto, unido a otros cambios institucionales, parece haber permitido otro tipo de respuestas. La proporción de hogares en exclusión social severa que acude a los servicios sociales se ha reducido en 3,1 p.p. desde 2021. Pero, sobre todo, se ha reducido drásticamente la proporción de hogares en exclusión severa a los que se apoya con ayudas económicas o con alimentos, pasando del 52,3% en 2021 al 28,3% en 2024.

El despliegue del Ingreso Mínimo Vital (IMV) en este periodo, que se gestiona al margen de los servicios sociales (salvo en el caso de Navarra), y la progresiva desaparición paralela de las rentas mínimas en muchas CC.AA., junto con una menor demanda en los programas de alimentos, han aliviado a los servicios sociales de un volumen importante de la carga burocrática que implican estas prestaciones. Este alivio de la presión parece haber sido mayor en las entidades sociales. Esto ha permitido aumentar hasta el 28,4% la proporción de hogares en exclusión severa que reciben atenciones orientadas a objetivos de inclusión

TABLA 3.7. Proporción de hogares atendidos por los servicios sociales según el tipo de entidad y el tipo de prestación recibida (% sobre el total de hogares de cada grupo)

	Exclusión moderada		Exclusión severa		Total hogares	
	2021	2024	2021	2024	2021	2024
Atendido por entidades públicas	22,3	19,5	48,2	38,9	9,5	8,3
Atendido por entidades sociales	17,9	12,1	39,8	32,3	7,5	5
Ayudas económicas y/o alimentos	23,3	13,9	52,3	28,3	10,1	5,5
Programas de inclusión social	11,1	13,5	21,9	28,4	4,5	5,8
Total de hogares en que alguien realiza actividades de inclusión	79,0	81,3	67,6	77,3	71,8	75,8

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021 y 2024.

social, 6,5 p.p. por encima de 2021 y posiblemente también del nivel que podemos estimar para 2018.

El resultado de todos estos cambios es que el nivel de activación de la población en exclusión severa es ahora mayor que la del conjunto de la población de acuerdo con lo que expresan estos indicadores, y todavía lo es más en el espacio de la exclusión moderada.

3.3.2.2. ... ni si quiera en la supuesta «pasividad» de los sectores más excluidos...

En 2021 se realizó un primer análisis sobre los factores que influyen en la activación de las personas a partir de algunas características sociodemográficas (sexo, edad, nivel de estudios o lugar de nacimiento), de algunas características personales que pueden limitar dicha activación (discapacidad o haber padecido enfermedad mental), del nivel de integración social o de la percepción de determinadas prestaciones económicas.

Tratamos de dar aquí continuidad a ese análisis, ampliando el grupo analizado a las personas de entre 18 y 64 años que llevaban seis meses o más en desempleo. De este modo se trata de ver si pueden mantenerse las conclusiones básicas del

análisis en otro contexto ya distinto, una vez superado el impacto de la COVID-19 y ampliando el foco con criterios más amplios de selección. Se garantiza también así que pueda contarse con una muestra suficiente para el análisis(11). Con esta muestra disponible se realiza una aproximación tanto descriptiva como multivariante, a través de la regresión logística binaria.

Para esa población, analizamos si han estado cursando estudios en el curso 2023/2024, si han estado participando en alguno de los tipos de formación para el empleo o si han sido atendidas por los profesionales de los servicios sociales públicos o privados. El conjunto de estas actividades la hemos categorizado como «participación en actividades de inclusión». Por otro lado, identificamos también a las personas que manifiestan estar buscando empleo activamente: que están de alta como demandantes de empleo, que han estado buscando empleo en las últimas cuatro semanas (previas a la encuesta) y que podrían incorporarse de forma inmediata en caso de encontrarlo.

(11) En 2021 se utilizó una selección de 1.259 personas encuestadas que, con la ponderación empleada, suponía 997 casos. En esta ocasión trabajamos con un total de 1.277 personas, que representan a 1.089 tras la ponderación.

Así pues, focalizándonos en esta población desempleada, y con un análisis a nivel individual, el primer aspecto destacable es también aquí el importante aumento del porcentaje de personas que realizan actividades de inclusión, que se duplicó respecto de 2021, pasando del 25,8% al 51,1%. Y también aquí es inevitable la referencia a la superación de las restricciones a la movilidad implementadas en el contexto de confinamiento de 2021. La búsqueda activa de empleo también aumentó entre los dos momentos, pero en una proporción menor, aunque reseñable, de 10 p.p..

De manera similar a los resultados arrojados en 2021, la presencia de menores de 12 años en el hogar y los hogares monoparentales no parecen implicar un freno para su participación en las actividades de inclusión ni en la búsqueda activa de empleo. La regresión logística no muestra diferencias significativas en este aspecto. En todo caso, con una significatividad estadística inferior a 0,1, la presencia de menores de 12 años en el hogar aumenta levemente las probabilidades de participar en actividades de inclusión. Tampoco la variable sexo muestra diferencias significativas en la participación de actividades de inclusión ni en la búsqueda de empleo.

Las personas que tienen dificultades especiales como discapacidad, limitaciones para la vida diaria o han sufrido enfermedad mental en algún momento muestran una mayor proporción de participación en actividades de inclusión, con una diferencia estadísticamente significativa en el segundo grupo mencionado. Las personas con discapacidad, por su parte, muestran una búsqueda activa de empleo más reducida.

Se muestra una mayor proporción de actividades de inclusión por parte de las personas nacidas en el extranjero, pero una menor búsqueda activa de empleo de estas, con una diferencia estadística significativa en este último aspecto.

Los distintos niveles de integración no muestran grandes diferencias en cuanto a la búsqueda activa de empleo, que es 5 p.p. más alta en el caso de las personas en integración precaria y muy cercanos a la media en el resto. Por su parte, la participación en actividades de inclusión es más baja que la media para los grupos en los niveles de integración plena o precaria y de exclusión moderada, pero las diferencias no son estadísticamente significativas. En cambio, existe una participación significativamente más alta en estas actividades por parte de las personas en exclusión severa, con más de 15 p.p. por encima de la media, lo cual pone en cuestión la supuesta «pasividad» de los sectores excluidos.

En cuanto a la incidencia de las prestaciones por desempleo del SEPE y el IMV, puede observarse una mayor búsqueda de empleo entre quienes perciben la prestación por desempleo contributiva y otro tipo de prestaciones, como la Renta Activa de Inserción. Las personas preceptoras de rentas mínimas o IMV muestran una búsqueda activa similar a la media (81%, menos de 2 p.p. por debajo de esa media para el conjunto de la población, como puede verse en la tabla 3.8). Sin embargo, es destacable que las personas preceptoras de estas prestaciones propias de la última red de protección social, muy contrariamente a la imagen que se transmite de ellas, de pasividad y cronificación, son el único grupo que muestra una proporción mayor de participación en actividades de inclusión (tabla 3.8), con una diferencia estadísticamente significativa de más de 30 p.p. por encima de la media (tabla 3.8).

En conjunto, y a pesar de las diferencias de contexto, se constata al igual que en 2021 que existe una importante participación en actividades de inclusión social por parte de los grupos en situación de exclusión. La activación que muestran los datos conduce a preguntarse por la eficacia de las medidas en términos de favorecer el acceso al empleo directamente e, indirectamente, una mejora en la inclusión social.

TABLA 3.8. Actividades de inclusión y búsqueda de empleo de las personas de 18-64 años, con más de 6 meses de desempleo. Número de casos y proporción de personas

		N.º de casos	Está estudiando	Está formándose	Inclusión servicios sociales	Total actividades de inclusión	Búsqueda activa de empleo
Total		1.089	1,8	21,7	36,2	51,1	82,8
Sexo	Varón	543	0,9	16,6	37,8	48,7	82,0
	Mujer	546	2,9	26,7	34,5	53,5	83,9
Grupo de edad	Menos de 30 años	288	5,6	26,7	36,5	53,5	79,9
	30-44 años	313	0,6	16,9	36,2	48,9	83,7
	45-64 años	488	0,4	21,7	35,9	51,2	84,0
Estudios realizados	Inferior a obligatorios	217	0,9	12,9	50,2	58,5	84,8
	Secundaria obligatoria	388	0,0	15,7	38,9	49,7	83,8
	Secundaria postobligatoria	376	2,1	25,0	26,4	43,6	82,2
	Estudios superiores	106	9,4	50,0	31,1	67,0	77,4
Dificultades personales	Discapacidad o dependencia	46	0,0	30,4	47,8	65,2	69,6
	Enfermedad mental	209	2,9	35,9	44,7	67,3	85,6
Características del hogar	Hay núcleo monoparental	221	5,4	26,7	37,6	55,7	86,4
	Hay menores de 12 años	309	0,3	14,2	52,9	58,6	77,3
Lugar de nacimiento	España	858	2,3	22,1	32,0	48,1	88,8
	Extranjero	232	0,4	19,8	51,5	62,1	60,8
Nivel de integración/exclusión social	Integración plena	127	7,9	36,5	2,4	37,0	81,9
	Integración precaria	237	1,7	26,2	15,7	40,1	87,8
	Exclusión moderada	251	0,8	22,7	28,5	41,3	80,5
	Exclusión severa	475	0,8	14,7	59,2	65,5	81,9
Prestaciones	Prestación contributiva por desempleo	109	0,9	22,9	26,6	37,6	92,7
	Subsidio por Desempleo	91	1,1	23,9	24,2	40,7	91,2
	Otras prestaciones asistenciales por desempleo	37	0,0	39,5	31,6	52,6	97,3
	Renta mínima o IMV	94	0,0	18,1	78,7	84,9	80,9

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2024.

TABLA 3.9. Probabilidades de realizar actividades de inclusión y búsqueda de empleo de las personas de 18-64 años, con más de 6 meses de desempleo.
Ratio de probabilidades. Regresión logística binaria

Variable	Actividades de inclusión de empleo		Búsqueda activa	
	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.
(Intercept)	0,3937	0,0349*	4,4582	0,0035**
Sexo (ref. Hombre)				
Mujer	1,2366	0,3217	1,2269	0,4248
Edad (ref. 18-29)				
30-44 años	0,6914	0,1904	1,4551	0,2229
45-64 años	0,7429	0,2703	1,0553	0,8649
Nivel educativo (ref. Inferior a Graduado Escolar)				
Graduado Escolar o en ESO, Bachillerato Elemental	0,9033	0,6940	0,8901	0,7092
BUP, FPI, FPIL, Bachillerato LOGSE o superior	0,9133	0,7507	0,8106	0,5676
Diplomado, licenciado o superior	2,8171	0,0093**	0,6749	0,4031
Tiene discapacidad o dependencia	1,6384	0,2852	0,3373	0,0175*
Enfermedad mental en algún momento	2,3645	0,0030**	1,0820	0,7983
Hay núcleo monoparental	1,0872	0,7786	1,3876	0,3746
Hay menores de 12 años en el hogar	1,4997	0,0825 ()	0,8855	0,6317
Nacimiento extranjero	1,3724	0,1861	0,2038	0,0000***
Nivel de integración (ref. Integración plena)				
Integración precaria	1,4570	0,3429	2,0811	0,0882
Exclusión moderada	1,3333	0,4826	1,2625	0,6194
Exclusión severa	3,4537	0,0015**	1,5518	0,3297
Prestación recibida (ref. No la recibe)				
Prestación por desempleo	0,5769	0,1356	2,6639	0,0340*
Subsidio por desempleo	0,6443	0,2385	1,9158	0,2052
Otras prestaciones por desempleo	1,0684	0,9079	3,8721	0,0514 ()
Rentas mínimas o IMV	4,6667	0,0010**	0,8156	0,7298

Nota: Los niveles de significación se indican de la siguiente manera: Exp (B): Exponencial de B. Es el coeficiente de la regresión para cada grupo. Nos dice el sentido de la relación: positivo si es superior a 1 y negativo si es inferior a 1. Y también la importancia relativa de cada característica (según su mayor distancia a 1.

Sig. Nivel de significación: Cuanto más pequeño mejor: () representa $p < 0,1$; (*) representa $p < 0,05$; (**) representan $p < 0,01$; (***) representan $p < 0,001$.

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2024.

Este importante esfuerzo desarrollado por las propias personas implicadas y por el conjunto de las familias debe ponerse en valor, de la misma forma que hay que estimar el volumen de recursos, sobre todo públicos, pero también de las entidades sociales, que implican todo este tipo de actividades, así como el quehacer de los miles de profesionales que lo hacen posible.

En el informe anterior señalábamos la ventana de oportunidad abierta que tenemos para mejorar la eficiencia de todo este esfuerzo y los resultados finalmente alcanzados. Evitar la dispersión y la superposición de las actuaciones, conseguir un modelo de seguimiento individualizado e integrado, y desarrollar protocolos, mecanismos de colaboración y trabajo conjunto entre los diversos sistemas de protección, entre las administraciones públicas y las entidades sociales en una concepción de políticas integradas, parece una buena guía en esa línea de perseguir más eficientemente la superación de las situaciones de exclusión.

Sin embargo, no contamos con un diagnóstico minucioso sobre el funcionamiento del conjunto de las políticas de inclusión activa que aporte evidencias sobre cuáles son las claves que limitan unos mejores resultados para todo este esfuerzo. Para ello, en el apartado siguiente presentamos algunas conclusiones a las que hemos podido llegar revisando el funcionamiento de las políticas activas de empleo, un elemento clave en la estrategia de inclusión activa sobre el que contamos con información relevante.

3.3.2.3. ... sino en la eficiencia de los dispositivos de inclusión

La aplicación de las políticas activas del mercado de trabajo en España se ha enfrentado a importantes retos, especialmente en términos de financiación, coordinación institucional y eficacia (AIReF, 2019; Martínez y Cueto, 2024).

TABLA 3.10. Relación entre el gasto en políticas activas de empleo y la incidencia del desempleo en varios países europeos (2022)

País	% PIB en PAE (a)	Tasa de desempleo (b)	Puntos porcentuales del PIB por punto desempleo (a/b)
Dinamarca	1,51	4,5	0,34
Francia	0,84	7,3	0,11
Alemania	0,53	3,2	0,16
Portugal	0,48	6,2	0,08
España	0,76	13,0	0,06

Nota: en las PAE se incluyen todos los programas de activación (categorías 1-7).

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

En la actualidad, España continúa figurando entre los países de la UE-27 que asignan un mayor porcentaje de su PIB a políticas activas de empleo, lo que refleja el esfuerzo global realizado, con un 0,76% del PIB en 2022 según los últimos datos publicados por la Comisión Europea. Sin embargo, esta posición cae sustancialmente cuando se analizan los recursos destinados a dichas políticas en función de la incidencia del desempleo. Resultados similares se apreciarían si consideramos el gasto por cada persona en búsqueda de empleo, indicador de la intensidad individual de las acciones (CES, 2023), todo lo cual señala una dotación de recursos relativamente baja si se compara con países del entorno.

Esta limitación presupuestaria se traslada directamente a una menor dotación comparativa de profesionales de apoyo. El número de empleados de los servicios públicos de empleo por cada mil desempleados en España oscilaba en 2010 entre 2 y 4, con una media europea cercana a 17, siendo la ratio de España la más baja de Europa (Escudero y Khatiwada, 2011). En 2016, esa ratio habría subido a 5, pero seguía siendo igualmente muy baja en términos comparativos (AIReF, 2019). Y esta menor dotación de recursos humanos conduce a un nivel

menor de las atenciones: en el periodo 2011-2015, alrededor del 90% de las personas desempleadas no recibieron ningún servicio de este tipo de las oficinas públicas de empleo (García Pérez, 2017).

Aunque estas ratios hayan podido aumentar con las recientes mejoras presupuestarias y la reducción del desempleo, estas cifras indican claramente una capacidad muy baja para cumplir con los objetivos de apoyo personalizado e individualizado(12). Son justamente las acciones personalizadas que combinan distintos recursos y que requieren un acompañamiento las que, según distintas evidencias, tienen un mejor resultado con personas en situación de exclusión social (SEPE, 2023) o paradas de larga duración (Aumatric, 2024; García Pérez, 2017).

Por otro lado, los incentivos a la contratación tienen un peso excesivo dentro del conjunto de las PAE (European Commission, 2023) (AIReF, 2019), un 40% del gasto total(13), por encima de la mayoría de los países del entorno (Martínez y Cueto, 2024). Con carácter general parece demostrado que su impacto es reducido en la creación de empleo, salvo para priorizar a los sectores más desfavorecidos. A excepción de las personas con discapacidad, que suponen el 46% del total de los contratos subvencionados, son muy pocos los que llegan a personas excluidas (un 2,2%), en su mayoría se bonifican contratos temporales (85%), y a personas en desempleo de larga duración (un 2,1%), en este caso con contratos indefinidos en su totalidad (SEPE, 2023).

(12) No existen datos actualizados, pero el SEPE ha anunciado que se encuentra en marcha un estudio sobre el personal dedicado a actividades vinculadas a las políticas activas de empleo.

(13) [https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&tm=active%20labour&pg=0&snb=61&vw=tb&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_LMP%40DF_LMP&df\[ag\]=OECD.ELS.JAI&df\[vs\]=1.0&dq=ESP.EXP.LMP_11%2BLMP_10T70.PT_B1GQ&pd=2007%2C2022&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&tm=active%20labour&pg=0&snb=61&vw=tb&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_LMP%40DF_LMP&df[ag]=OECD.ELS.JAI&df[vs]=1.0&dq=ESP.EXP.LMP_11%2BLMP_10T70.PT_B1GQ&pd=2007%2C2022&to[TIME_PERIOD]=false)

Los fondos dedicados a la formación, sin embargo, suponían en 2022 tan solo el 14% del total de las PAE y llegaban a 541.761 personas en 2023. Sin embargo, los recursos de formación en alternancia con el empleo tan solo suponen el 6% de los usuarios. En esto se incluyen recursos como las escuela taller, los talleres de empleo y los programas de formación y empleo, que han sido señalados como de especial interés para la inclusión social (Aumatric, 2024).

Por otra parte, la evaluación de la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (Red SPE-UE) correspondiente al periodo 2020-2023 clasificó a España en una categoría de «baja madurez organizacional» (European Commission, 2023), resaltando la necesidad de una mejor colaboración y coordinación entre los distintos niveles administrativos y actores involucrados, y de mejorar la intermediación, la evaluación, el seguimiento o el perfilado (AIReF, 2019; Valmorisco y De Fuentes, 2022). En concreto, la insuficiente coordinación institucional entre los servicios de empleo y los servicios sociales contrasta con el importante volumen de población que es atendida simultáneamente por estos mismos servicios (Laparra y Martínez, 2021).

Se ha señalado también la falta de adaptación de los recursos e instrumentos a las características específicas de la población atendida (Pérez Eransus, 2009; Valmorisco y De Fuentes, 2022), especialmente los grupos en riesgo de exclusión, como jóvenes sin cualificación, personas de origen migratorio o mujeres víctimas de violencia de género.

La reforma de las PAE se ha abordado en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)(14), con tres líneas de acción: la modernización de las políticas activas de empleo, el fortalecimiento de la gobernanza

(14) Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.

en las políticas de activación y la promoción del crecimiento inclusivo mediante la vinculación del IMV. A partir de distintos proyectos piloto de carácter experimental, con técnicas avanzadas de evaluación, se ha demostrado que los servicios de tutorización combinados con formación y/o itinerarios personalizados aumentan significativamente la tasa de inserción laboral, que es clave para la atención personalizada con ratios reducidas de personal técnico por persona en situación de vulnerabilidad, así como las intervenciones multidimensionales, que combinan orientación laboral con apoyo psicosocial, formación en competencias digitales o ayudas para la conciliación familiar. Más allá de lo laboral, se han demostrado también otros impactos positivos en el bienestar emocional, la inclusión social, las mejoras educativas, la confianza y el rendimiento, o la reducción de la brecha digital. Sin embargo, estos informes de evaluación dejan claro que las medidas tienen un bajo alcance en términos de población, sin llegar a producir por ello una transformación estructural de las PAE, que requeriría escalarlas a dimensiones notablemente mayores.

3.3.3. La exclusión residencial se convierte en emergencia social para los más vulnerables

Como hemos visto anteriormente, la vivienda es una de las dimensiones de la exclusión social que ha empeorado en estos últimos 6 años. La incidencia de las distintas problemáticas de vivienda ha aumentado 4 p.p. desde 2018 y afecta a 1 de cada 4 hogares en 2024 de una forma u otra. Si bien la accesibilidad se configura como el principal elemento de exclusión residencial, también los problemas de vivienda se expresan en la habitabilidad, la seguridad y el entorno, como veremos en el análisis de los datos.

Casi todos los indicadores analizados presentan un empeoramiento significativo. Tan solo las situaciones de infravivienda y las viviendas en mal estado presentan una situación bastante similar a la de 2018. Afortunadamente, en esta crisis de la vivienda, la vuelta al chabolismo masivo de mediados del siglo pasado no parece una alternativa en España. El sinhogarismo, la otra cara de la exclusión residencial más extrema y más visible, sabemos que sí está creciendo, como veremos más adelante⁽¹⁵⁾, pero lógicamente estas situaciones no se detectan en una encuesta a los hogares como esta.

No es ninguna novedad ya decir que el mercado de la vivienda presenta un problema de precios que hace que muchos hogares se vean obligados a realizar un sobreesfuerzo que lleva a comprometer seriamente la cobertura de otras necesidades básicas. El 14,1% de la población se encuentra bajo el umbral de la pobreza severa si descontamos de sus ingresos los gastos de vivienda⁽¹⁶⁾. La mejora de los ingresos de muchas familias respecto al fatídico año de 2021 ha permitido un alivio en este aspecto, a pesar del incremento constatado de los precios del alquiler y de los intereses de las hipotecas en este último periodo. Este sobreesfuerzo de los costes de la vivienda afecta ahora a 1,7 p.p. más de la población que en 2018, con lo que podríamos estimar que afecta a 6,8 millones de personas en España.

La Encuesta de Condiciones de Vida ofrece también algunos indicadores de exclusión residencial, aunque desgraciadamente en algunos de ellos la serie se interrumpe para los últimos años.

⁽¹⁵⁾ Un análisis más detallado de este fenómeno puede verse en el Documento de trabajo n.º 3.15 de SANZ, R. y ZALAKAIN, J. (2025). *Personas sin hogar y exclusión social en España*, www.foessa.es/ix-informe/capitulo3

⁽¹⁶⁾ Gastos excesivos de la vivienda: cuando a los ingresos del hogar le restamos los gastos de vivienda y la familia se sitúa bajo el umbral de pobreza severa del 40%, anclada en 2018.

Aunque las diferencias en algunos indicadores son abultadas entre ambas fuentes, debido a diferencias metodológicas notables, podemos ver una clara coincidencia en algunas tendencias, como el aumento de las situaciones de hacinamiento, a pesar de su distinta definición. La degradación del entorno incluso podría haber seguido empeorando, aunque aquí la serie no es completa y los

TABLA 3.11. Indicadores de exclusión residencial en España. Proporción de personas que viven en hogares afectados por cada indicador en 2018-2024 (%)

	2018	2021	2024
Hogar en infravivienda: chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar	0,3	0,1	0,3
Hogar con deficiencias graves en la construcción de la vivienda	2,0	1,9	2,5
Hogar con situaciones de insalubridad: humedades, suciedad, olores y plagas	3,4	4,9	6,0
Hogar en hacinamiento grave (<15 m² por persona)	5,1	6,4	7,0
Hogar con tenencia de la vivienda en precario	3,9	4,8	6,3
Hogar con entorno muy degradado	0,8	2,1	1,5
Hogar con personas de movilidad reducida y con barreras arquitectónicas	2,0	2,5	3,3
Hogar con gastos excesivos de la vivienda	12,4	17,1	14,1
Hogar que no cuenta con algún equipamiento doméstico básico	1,5	2,6	3,3

Fuente: EINSFOESSA 2018, 2021 y 2024.

TABLA 3.12. Indicadores de exclusión residencial en España a partir de la ECV (2008-2024)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Hogar con problemas de humedad, olores, podredumbre, etc., y en riesgo de pobreza	4,0	4,4	5,2	4,9	3,8	5,1	6,6	5,6	6,4	3,9	5,0	4,3	5,4	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Hogares en situación de hacinamiento	4,3	3,6	3,6	5,0	4,3	3,9	4,1	4,1	4,1	4,4	3,8	4,7	6,2	5,2	5,3	6,2	7,3
Entorno muy degradado (problemas de ruido y contaminación y delincuencia)	3,4	3,6	2,7	2,0	2,0	2,9	2,4	2,6	2,7	2,3	2,5	2,7	2,8	s.d.	s.d.	3,1	s.d.
Hogar en riesgo de pobreza que no puede mantener una temperatura adecuada en invierno	2,3	2,8	2,8	2,6	4,1	3,7	6,1	5,8	5,5	4,3	4,4	4,1	4,2	5,5	5,3	5,7	6,2
Gastos excesivos de la vivienda (ingresos-gastos de vivienda por debajo del umbral de pobreza severa del 40%)	9,2	9,3	9,7	10,1	10,1	11,9	13,0	12,2	12,2	10,9	10,2	9,9	9,2	9,8	8,4	7,8	9,0

Peores situaciones

Mejores situaciones

Nota: En algunos indicadores se introduce un filtro de bajos ingresos (riesgo de pobreza, del 60% de la media, o pobreza severa, del 40%) para garantizar que esas situaciones se deben a la constricción económica y no a otras circunstancias o a la elección personal. En esos casos, se utilizan siempre los umbrales anclados correspondientes a 2019.

Fuente: Elaboración propia basada en la Encuesta de Condiciones de Vida, INE, 2008-2024.

TABLA 3.13. Mediana de gastos de alquiler sobre el total de ingresos según distintos niveles de renta familiar (%)

Nivel de renta familiar	2007	2009	2013	2018	2021	2024
<40% de la mediana*	48,0	52,0	63,2	72,6	71,6	71,6
40%-60% de la mediana	35,0	49,6	35,5	37,6	38,2	38,2
60%-100% de la mediana	28,1	37,8	29,5	30,0	28,3	28,3
100%-140% de la mediana	20,5	31,1	24,5	24,4	23,9	23,9
Más de 140% de la mediana	25,1	22,9	20,7	18,6	18,8	18,8
Total población	25,1	33,5	28,0	28,0	29,2	28,0

* Muestra reducida en 2007 y 2009.

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018, 2021, 2024.

años no coinciden. De acuerdo con esta fuente, la presión de los precios de la vivienda se habría visto más compensada con el aumento de los ingresos de los hogares en los últimos años, sin que se refleje un empeoramiento de su situación económica por este motivo. Por el contrario, el alza de los precios en general y de los energéticos en particular parece explicar las crecientes dificultades en los últimos años para mantener la vivienda en unas condiciones adecuadas de temperatura tanto en invierno como en verano (aunque el indicador del INE se refiere específicamente al invierno).

Para profundizar en estas cuestiones, es preciso desagregar por tanto el esfuerzo en vivienda para los distintos estratos de ingresos de la población. Con este análisis más detallado se hace evidente que el esfuerzo que las familias más vulnerables realizan para el pago y mantenimiento de la vivienda no ha dejado de incrementarse en los últimos años, como ya se venía diciendo en otros análisis previos(17). La concentración de este impacto en los sectores más vulnerables hace que este fenómeno no se vea adecuadamente refleja-

do cuando se analiza el conjunto de la población. El sobreesfuerzo en el gasto de vivienda está muy concentrado en la población bajo el umbral de la pobreza, y es especialmente acusado en los sectores de pobreza severa. Así, estos últimos (por debajo del 40% de la media de ingresos equivalentes) dedicaban al pago del alquiler algo menos de la mitad de los ingresos y ahora dedican más de 7 de cada 10 euros de los que disponen. Los tramos entre este umbral de la pobreza severa y el 140% de la mediana presentan un esfuerzo mucho más estable proporcionalmente en este periodo, mientras que los más ricos, por encima de este último nivel, ven reducirse el esfuerzo que les supone el alquiler.

La evolución de los precios del alquiler y el aumento de las personas excluidas que tienen que recurrir a él ha supuesto por lo tanto un proceso de intensificación de las desigualdades sociales en general y, especialmente, de agravamiento de la exclusión social severa.

El impacto de los gastos de la hipoteca en los hogares que habían comprado una vivienda se vio mucho más agravado, con carácter general, con la crisis financiera y el aumento de los tipos de interés en un contexto de fuerte reducción de los ingresos reales. En los hogares más pobres, esto significó un aumento notable del riesgo de desahucio y de pérdida de la vivienda. En los últimos años, el acceso/mantenimiento

(17) Véase por ejemplo el capítulo 3 «Gastos: viviendo en una burbuja», de Análisis y Perspectivas 2023, de la Fundación FOESSA (2023), basado en las aportaciones de Begoña Cueto y Aroa Tejero y coordinado por el Comité Técnico de la Fundación FOESSA.

TABLA 3.14. Mediana de gastos de hipoteca sobre el total de ingresos según distintos niveles de renta familiar (%)

Nivel de renta familiar	2007	2009	2013	2018	2021	2024
<40% de la mediana*	57,7	70,8	70,4	70,8	40,7	40,7
40%-60% de la mediana**	42,9	38,0	42,7	31,8	31,6	31,6
60%-100% de la mediana	25,0	36,4	30,7	23,0	22,1	22,1
100%-140% de la mediana	17,7	24,2	25,8	17,3	18,3	18,3
Más de 140% de la mediana	21,4	22,9	19,7	13,3	13,3	13,3
Total población	21,4	25,0	17,3	17,3	20,0	17,1

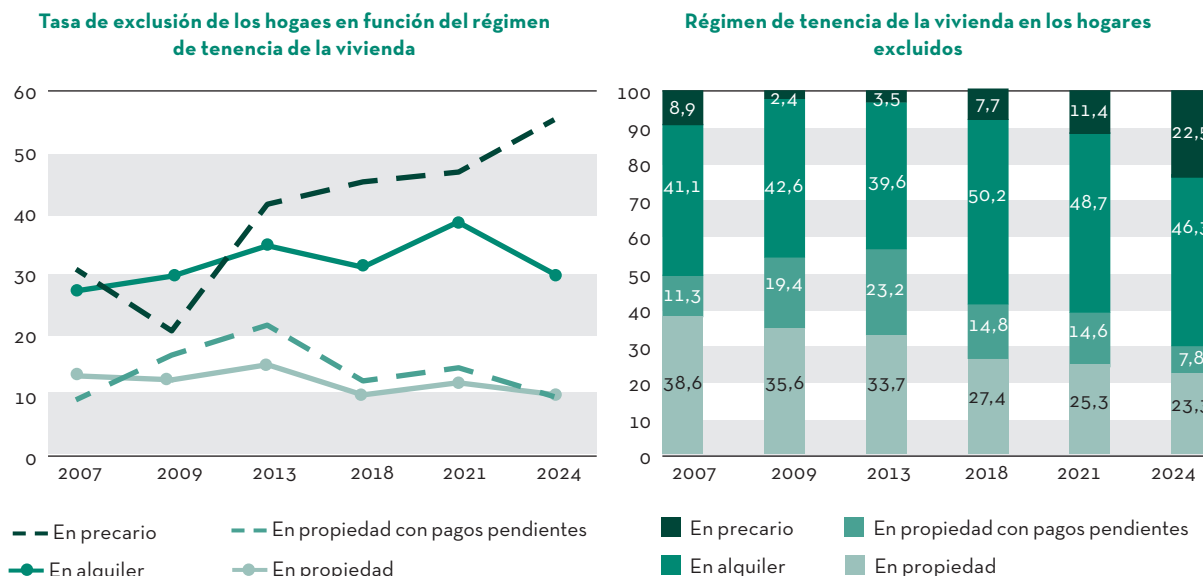
* Muestra reducida en todos los años.
** Muestra reducida en 2007 y 2009.
Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018, 2021 y 2024.

de la propiedad de los más vulnerables se ha visto reducido, como veremos después. Pero los que lograron mantenerla han visto reducirse el esfuerzo medio conforme la amortización ha ido aumentando y los ingresos se han recuperado. Aun así, hacerse con un piso o mantenerlo supone para los más pobres un esfuerzo tres veces superior al de las clases más acomodadas (por encima del 140% de la mediana). En cualquier caso, obsérvese que en ciertos grupos y años la muestra es reducida como para llegar a conclusiones definitivas en este ámbito.

Pese a que es ahora cuando ha aparecido con mayor auge en el discurso público, el alto porcentaje de los ingresos dedicados a la vivienda no es un problema reciente para los sectores más desfavorecidos. En el periodo 2007-2024, esta proporción se ha ido incrementando desde el comienzo de la serie y alcanza un nivel especialmente alto desde finales de la década pasada. Como muestran las tablas 3.13 y 3.14, el sobreesfuerzo en el gasto de vivienda está muy concentrado en la población bajo el umbral de la pobreza, y es especialmente acusado en los sectores de pobreza severa, lo que provoca un proceso de intensificación de la exclusión social en estos sectores. Las familias en situación de pobreza severa dedican más del 70% de sus ingresos al alquiler, lo que de forma prácticamente ineludible repercute bien en impagos o bien en la desatención de otro tipo de necesidades básicas.

La fórmula de acceso a la vivienda a través del alquiler es mucho más onerosa que el acceso a la propiedad en el largo plazo, especialmente después de haberse superado el impacto de la crisis financiera y el endeudamiento excesivo de muchas familias. Esto debería tenerse en cuenta a la hora de ajustar el desarrollo de las políticas de vivienda. Emplazar la solución del problema de la vivienda de los sectores más vulnerables exclusivamente al aumento del parque público de vivienda social en alquiler, que tardará varias décadas en tener un cierto tamaño, supone condenar a este sector de población a las fluctuaciones de un mercado inmobiliario, dadas las dificultades que está encontrando la vía de su regulación desde muchas comunidades autónomas y de los límites que tiene este instrumento de control desde las políticas públicas. En una perspectiva más amplia, que considere el conjunto de instrumentos de la política de vivienda de una forma integral para llegar a los colectivos más vulnerables, tampoco debería despreciarse el elemento de estabilidad en el largo plazo que el acceso a la propiedad de la vivienda tiene también para estos grupos de población.

El régimen de tenencia de la vivienda influye tanto en la incidencia de los procesos de exclusión social como en la dinámica de estos a lo largo del tiempo, aunque lógicamente haya aquí una causalidad claramente bidireccional: los sectores más integrados tienen más fácil el acceso a la propiedad de la vivienda y

GRÁFICO 3.8. Relación entre el modo de tenencia de la vivienda y la incidencia de la exclusión social (%)

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018, 2021, 2024.

este importante activo puede tener en muchos casos también un efecto preventivo frente a distintos procesos de exclusión social. Atendiendo a la evolución en el tiempo, comprobamos cómo los hogares que no acceden a la propiedad de la vivienda se encuentran en situaciones más vulnerables en los periodos de crisis y están más expuestos a procesos de exclusión. La evolución más negativa, en la que se percibe una gran desprotección ante la exclusión, se registra en aquellos hogares cuyo acceso a la vivienda se produce por la cesión de familiares, por entidades o por el subarriendo, la ocupación u otras situaciones de tenencia en precario. En el lado opuesto, la tenencia de la vivienda en propiedad, ya sea pagada o con pagos pendientes, evidencia menores dificultades de exclusión, y la evolución reciente confirma la reducción casi constante del riesgo de exclusión social, desde 2013 hasta 2024, en el caso de estos hogares.

En este sentido, es especialmente preocupante la tendencia en el largo plazo a un cambio en el modelo de acceso a la vivienda de los sectores excluidos mucho más vulnerable e inseguro. Si el acceso a la propiedad era mayoritario entre los sectores excluidos hasta me-

diados de la década pasada (en 2013, el 57% de los hogares tenía una vivienda en propiedad, aún con pagos pendientes), ahora esa proporción se ha reducido a 3 de cada 10, casi la mitad. El alquiler ha experimentado un cierto crecimiento, pero sobre todo han aumentado las formas de acceso en precario (cedidas, ocupadas, etc.), lo que hace prever para el futuro una creciente problemática para mantener la vivienda en estos sectores si no se toman medidas urgentes de calado.

Las situaciones de hipotecas con pagos pendientes, que fueron muy problemáticas con la crisis financiera y dieron lugar al aumento de los desahucios, estaban presentes en uno de cada cuatro hogares excluidos en 2013. Pero se han reducido muy notablemente desde entonces por distintos motivos: la finalización de los pagos, la renuncia a las viviendas que estaban pagando, los desahucios y las crecientes dificultades de acceso a la propiedad (y a la financiación) incluso en las peores viviendas del parque. Son cada vez una realidad más reducida en el espacio de la exclusión.

Este proceso forma parte de un fuerte fenómeno de descapitalización de los hogares excluidos des-

de la crisis financiera, que se ve todavía más claramente en la reducción de las viviendas en propiedad ya pagadas: una auténtica tabla de salvación para 4 de cada 10 hogares excluidos antes de la crisis financiera que ahora ha desaparecido para casi la mitad: solo el 23% de los hogares excluidos tienen la vivienda en propiedad en 2024.

Es posible, como reacción a ese contexto de precios desbocados, que haya que entender el empeoramiento en otros indicadores de exclusión residencial que nos ilustran las estrategias con las que los hogares están tratando de amoldarse a una situación complicada, aún con fuertes costes en la calidad de vida:

Han aumentado significativamente desde 2018 los hogares que han buscado formas precarias de tenencia de la vivienda (facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, ocupada ilegalmente o con aviso de desahucio), afectando a 2,4 p.p., hasta llegar al 6,3% de la población. Es esta una opción que supone inseguridad y/o falta de autonomía personal.

- Han aumentado los hogares en situaciones graves de hacinamiento, forzados a compartir pisos con más personas, a volver a la casa de progenitores o familiares, a recurrir a los llamados «nanopisos» o con incapacidad para buscar otra vivienda cuando aumenta la familia. Todas estas situaciones afectan ya al 7% de la población. Supone un aumento del 43% de las personas afectadas, hasta llegar a 3,4 millones de personas en situación de hacinamiento grave. Aquí se sacrifica la intimidad, la comodidad e incluso en algunos casos la salud mental.
- Han aumentado los hogares que han recurrido a viviendas en peores condiciones desde distintos puntos de vista: con situaciones de insalubridad⁽¹⁸⁾ (2,6 p.p. más), en barrios mar-

ginales con entornos degradados (se duplica o con falta de los equipamientos más básicos⁽¹⁹⁾ (1,8 p.p. más). Aquí es ya la salud y la integridad física lo que se pone en juego. En el caso de la infancia, las situaciones de exclusión residencial (todas) pueden suponer también problemas de desarrollo cognitivo.

- Se renuncia también más a la adecuación de la vivienda a las necesidades de las personas con movilidad reducida, manteniéndose en (o accediendo a) viviendas con barreras arquitectónicas (1,3 p.p. más). Aquí se renuncia a la movilidad.

A diferencia de otras formas de exclusión residencial extrema, como el chabolismo o el sinhogarismo, mucho más visibles para la sociedad, los problemas que hemos señalado son en general mucho menos visibles, ya que, en general, se dan de puertas adentro. Por ello, al apelar menos a la opinión pública, suponen un menor coste en términos de legitimación social. Quizás por ello, la sociedad española ha tardado tanto en reaccionar a la actual crisis de vivienda que, en realidad, se viene larvando desde hace ya tiempo.

Si en paralelo a las mejoras en el mercado de trabajo se hubiese contado con una política social de vivienda como la que ahora se anuncia y se hubiesen planificado las medidas necesarias para responder al aumento en el número de hogares y a las nuevas demandas de vivienda social y/o asequible, la sociedad española podría haber dado un salto adelante mucho más significativo en términos de integración y de cohesión social.

⁽¹⁸⁾ En la EINSFOESSA de 2024 se introduce la presencia de plagas en el hogar como otro indicador de insalubridad. El cambio supone 5 décimas del aumento en el conjunto, que ya expresaba crecimiento en la edición anterior.

⁽¹⁹⁾ Entendemos por equipamiento básico de la vivienda aquel que era considerado como tal por más del 95% de la sociedad en la EINSFOESSA 2018: agua corriente, agua caliente, electricidad, evacuación de aguas residuales, baño completo, cocina, lavadora, frigorífico. El indicador identifica los hogares que carecen de alguno de ellos.

3.3.3.1. Una mirada territorial a la exclusión residencial(20)

A través de las cuatro dimensiones del concepto de exclusión residencial, se ha analizado la situación de la vivienda en España según el tamaño de los diferentes núcleos poblacionales(21). Podemos afirmar que existen diferencias en cuanto al acceso a la vivienda, habitabilidad, seguridad o estabilidad y calidad del entorno en función del tamaño poblacional de los municipios. Como resultado de este análisis, se han identificado oportunidades de reequilibrio territorial que minimicen la exclusión social y mejoren el acceso a viviendas asequibles y habitables.

- **Asequibilidad.** Como se ha mencionado anteriormente, la crisis de la vivienda es, en gran medida, una crisis de asequibilidad. Mientras el crecimiento de los precios se sostiene en el tiempo y los hogares realizan cada vez un mayor esfuerzo para acceder a una vivienda, se intensifica una brecha entre hogares de rentas altas y bajas y se compromete gravemente a los hogares de rentas medias. Es decir, los problemas de exclusión social relacionados con la vivienda afectan a hogares que no pertenecían con anterioridad a grupos vulnerables. En este

contexto, los pequeños territorios ofrecen mejores oportunidades que las grandes ciudades. En los primeros, el régimen de tenencia predominante todavía es la propiedad y, más allá del debate sobre las ventajas de la propiedad sobre el alquiler o viceversa (por ejemplo, en países europeos como Alemania o Suiza no existe un «sentimiento de propiedad» tan evidente), en España disfrutar de una vivienda en propiedad continúa siendo una aspiración y fuente de estabilidad vital a falta de otros mecanismos de protección social suficientes.

En las ciudades globales, grandes ciudades y ciudades costeras es donde aparecen las mayores dificultades de accesibilidad. Si bien el esfuerzo necesario, entendido como porcentaje de ingresos que se destinan a cubrir los costes de la vivienda, no debiera superar el 30%, la mayoría de las grandes ciudades superan este porcentaje y en algunos casos se alcanza el 40%, como por ejemplo en Barcelona (46%), Palma (45%) o Málaga (42%)(22).

El análisis de la encuesta también evidencia que en las ciudades de más de 500.000 habitantes existen un mayor porcentaje de hogares que se retrasan a la hora de realizar los pagos de la vivienda (un 6,2% de hogares en ciudades globales y un 5% en grandes ciudades ha sufrido al menos un retraso en el pago de la vivienda, frente al 3,6% de las ciudades pequeñas y el 3,3% de los pequeños municipios). Además, en cuanto a las dificultades para pagar suministros esenciales, como el agua, el gas, la calefacción o la electricidad, los hogares de las ciudades globales (13,4%) y las grandes ciudades (17,6%)

(20) Para consultar con detalle estas ideas, véase el Documento de trabajo n.º 3.16 de ISABEL, D. y BAÑA, P. (2025). *Vivienda y territorio en España. Análisis y oportunidades a partir del equilibrio territorial*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo3

(21) Se han creado seis categorías combinando la distribución que utilizan el INE y el Instituto Geográfico Nacional: 1. Ciudades globales: Madrid y Barcelona (la separación de ambas ciudades sobre el resto responde a sus características particulares no solo a nivel demográfico, puesto que concentran más del 10% de la población española, sino también político, económico, social, cultural, etc). 2. Grandes ciudades: a partir de 500.001 habitantes, exceptuando Madrid y Barcelona; 3. Ciudades de segundo orden: entre 100.001 y 500.000 habitantes; 4. Ciudades de tercer orden: entre 50.001 y 100.000 habitantes. 5. Ciudades pequeñas: entre 10.000 y 50.000 habitantes. 6. Pequeños municipios: menos de 10.000 habitantes.

(22) Idealista (2024). «El esfuerzo para comprar o alquilar una casa sigue creciendo en el segundo trimestre» (en línea). <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2024/07/23/818659-el-esfuerzo-para-comprar-o-alquilar-una-casa-sigue-creciendo-en-el-segundo-ultimo-acceso-2-de-diciembre-2024>.

tienen muchos más problemas que aquellos en los pequeños municipios (con tan solo un 6%).

Queda evidenciado que los problemas de accesibilidad a la vivienda son mucho mayores en las grandes ciudades, lo cual genera, además, situaciones de impagos y una sensación de «vivir al límite».

- **Habitabilidad.** En cuanto a las condiciones de habitabilidad de los hogares, no se presentan grandes diferencias asociadas al tamaño de la población. Sí que son reseñables tanto la dificultad en el uso suficiente de las fuentes de energía en el hogar como la necesidad de rehabilitación en un porcentaje elevado de hogares en toda España. Sobre la primera, un elevado porcentaje de hogares en todo el país manifiesta problemas para mantener la vivienda a una temperatura adecuada y, sobre la segunda, sí que se detectan diferencias vinculadas al tamaño poblacional, siendo la necesidad de rehabilitación mayor en las grandes ciudades (8,3%) que en los pequeños municipios (5,6%). En esta cuestión, las directrices europeas señalan una necesaria «oleada de renovación» mientras que el Banco de España(23) alerta de una reducida capacidad de rehabilitación de viviendas.

El sobreesfuerzo económico que supone la vivienda, la sensación de vivir en hogares que necesitan ser rehabilitados y las dificultades para mantener la vivienda a una temperatura adecuada generan la necesidad o el deseo de cambiar de vivienda. Según los resultados de los 12.289 hogares encuestados, la necesidad o deseo de cambio de vivienda se acentúa en las ciudades de más de 500.000 habitantes, con un total del 10,4% de los hogares que sienten la necesidad o

deseo de cambio frente a tan solo el 5,9% de los hogares de los pequeños municipios.

- **Entorno.** El entorno, y más concretamente la accesibilidad a servicios básicos, son los grandes retos pendientes para transformar e impulsar la revitalización de los pequeños territorios, como veremos con más detalle en apartados posteriores de este capítulo. En todos los servicios analizados, exceptuando los postales, son los pequeños municipios de menos de 10.000 habitantes en los que se localiza una peor accesibilidad a servicios de la vida cotidiana. Además, es especialmente grave la situación respecto al transporte público, servicios sanitarios de atención primaria y servicios educativos de enseñanza obligatoria. Los tres son determinantes para que los miembros de un hogar puedan desarrollar su vida en plenitud y sus efectos negativos actúan bidireccionalmente; por una parte, dificulta la vida diaria de los habitantes de estos territorios y, por otra, resta un atractivo imprescindible para la llegada o el retorno de población. Por ello, de cara a facilitar la retención y atracción de pobladores, se hace imprescindible la mejora del acceso a los servicios básicos en los pequeños municipios.

En cuanto a la percepción de seguridad vinculada al barrio o al entorno, los resultados muestran que la sensación de seguridad mejora a medida que el tamaño del territorio es menor. La percepción de inseguridad en los pequeños municipios es del 3,3%, mientras que en las grandes ciudades y ciudades globales aumenta hasta el 10% y 12,6%, respectivamente.

- **Seguridad.** La seguridad se encuentra íntimamente relacionada con la estabilidad. En relación con esto, el régimen de propiedad característico en los pequeños territorios permite una tenencia más segura; es decir, la posibilidad de una estancia prolongada en la vivienda que permita el arraigo y el desarrollo de proyectos de

(23) BdE (2024). «El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad», en *BdE, Informe anual 2023*, Madrid.

vida. La garantía de seguridad sobre la vivienda permitirá un mayor bienestar en la población residente en pequeños territorios.

Si consideramos que el reequilibrio territorial puede ser una vía que se ha de tener en cuenta para las posibles soluciones a la exclusión residencial, son necesarias políticas públicas que favorezcan la descentralización empresarial y laboral desde las grandes ciudades hacia otros territorios, como facilitar el teletrabajo, ayudas al retorno o bonificaciones fiscales por residir en zonas de intensa despoblación. Estas medidas pueden favorecer tanto la permanencia en los lugares menos poblados como la salida de familias desde las grandes ciudades hacia otros territorios en los que el esfuerzo necesario para acceder a la vivienda sea mucho menor.

Igualmente se vuelve indispensable dedicar esfuerzos públicos a la rehabilitación y, así, recuperar viviendas que potencialmente podrán destinarse a hogares que las necesiten. El propio Pacto Verde señala que los Estados miembros de la UE deben emprender una «oleada de renovación» para responder a los desafíos que venimos comentando relacionados con la eficiencia energética, asequibilidad, y sostenibilidad en general⁽²⁴⁾.

Por último, y no menos importante, es necesario reflexionar sobre las viviendas que se encuentran desocupadas (según datos del INE⁽²⁵⁾ existen casi cuatro millones de viviendas vacías que se encuentran principalmente en pequeños territorios) de cara a solucionar el problema generalizado de acceso a la vivienda en España.

3.3.4. La educación, clave en la prevención de la exclusión social

Demostrábamos en anteriores informes que el acceso a un nivel educativo alto es una buena medida preventiva de la exclusión social, de forma especialmente significativa en sus expresiones más severas, no solo para la propia generación, sino para las generaciones venideras. Tanto el nivel formativo de los progenitores como el nivel formativo alcanzado por la propia persona en su trayectoria vital van a incidir en la probabilidad de encontrarse en una situación de mayor o menor pobreza, de ahí que podamos afirmar que la atención a la educación es un elemento central en la prevención de la pobreza y la exclusión social.

El seguimiento de estos procesos en las últimas dos décadas nos muestra con bastante claridad que, en los periodos más adversos, en contexto de crisis económica, se agudizan los impactos sobre la población con menor nivel educativo, aunque se noten también en los sectores con niveles educativos más altos.

Conseguir la ESO no supone apenas mejora alguna respecto de las personas que no alcanzan este nivel de la enseñanza obligatoria. Pero continuar en el nivel postobligatorio reduce notablemente las probabilidades de caer en la exclusión social severa. Igual que hace dos décadas, todos los grupos que no consiguen un nivel educativo superior a la secundaria obligatoria tienen tasas de exclusión significativamente más altas que la media de la población y suponen dos tercios del espacio social de la exclusión.

La observación del grupo de personas que no saben ni leer ni escribir nos resalta notablemente esta percepción sobre la relevancia de la educación, tanto en su mayor vulnerabilidad en los periodos de crisis como en la tendencia general a empeorar. Pero incluso dejando aparte este grupo, que

⁽²⁴⁾ Comisión Europea (2019). *El Pacto Verde Europeo*.

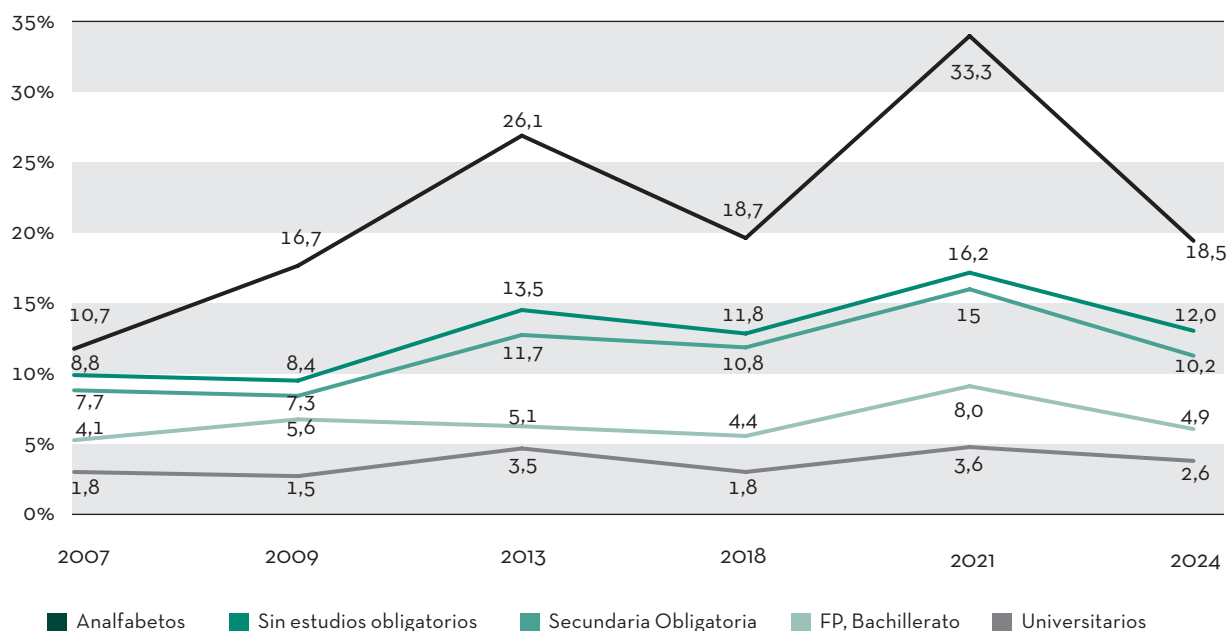
⁽²⁵⁾ INE (2023). Censos de Población y Viviendas 2021. Resultados sobre Hogares y Viviendas (en línea). https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176992&menu=ultiDatos&idp=1254735572981, último acceso 2 de diciembre de 2024.

es estadísticamente muy reducido (el 1,2% de la población según EINSFOESSA 2024), vemos que las diferencias han ido aumentando a lo largo del periodo. Las personas que no han acabado los estudios obligatorios tienen ahora 3,2 p.p. más de incidencia de la exclusión severa que en 2007; las que acaban unos estudios universitarios tan solo han aumentado 0,8 p

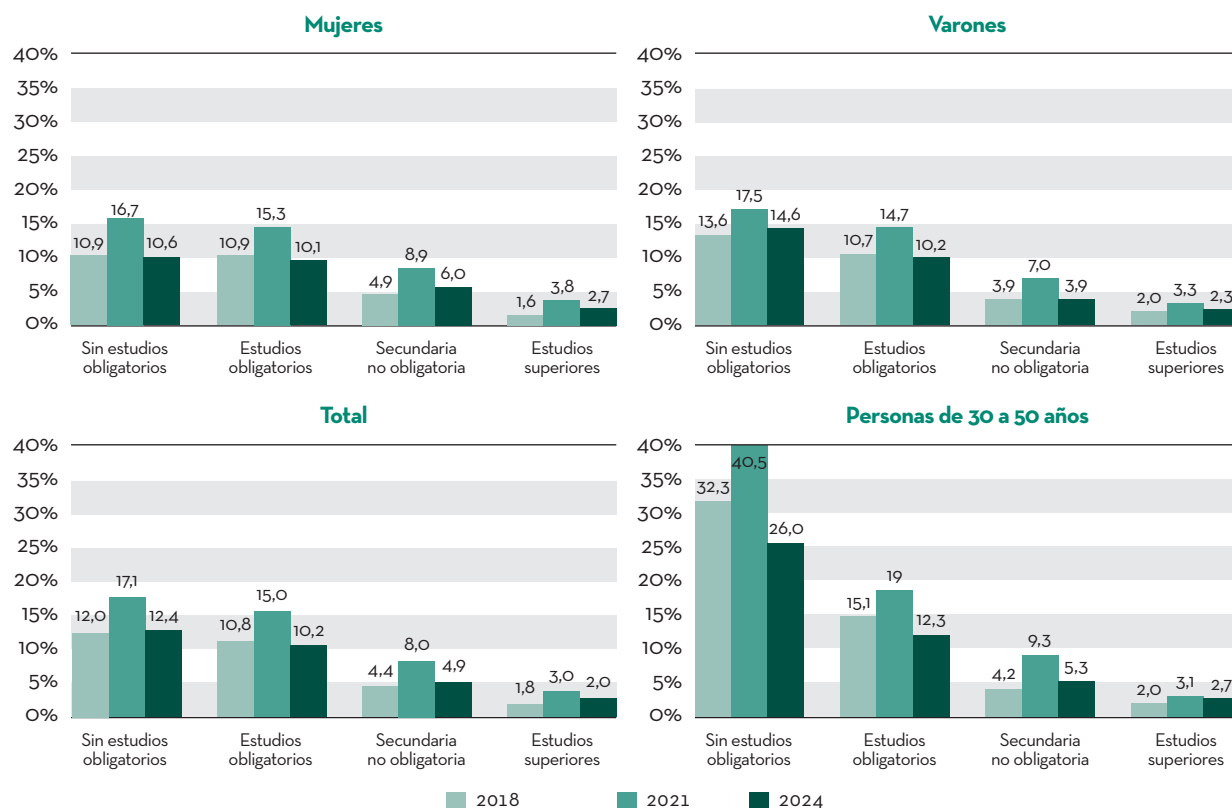
El escenario de poscrisis en el que, al parecer, nos situamos en este momento, hace que la falta de unos estudios mínimos, los obligatorios, sea un obstáculo significativamente más importante para los hombres que para las mujeres. En sentido contrario, el acceso a estudios postobligatorios presenta menos ventajas para las mujeres. Sin embargo, el acceso a unos estudios universitarios supone un elemento de igualdad por sexo en cuanto al riesgo de verse afectados por procesos de exclusión social severa, a un nivel notablemente más reducido.

La incidencia de la educación en los procesos de exclusión social es distinta en las diferentes etapas del ciclo vital, dependiendo del nivel de exigencia que el mercado de trabajo y la sociedad en general ha ido teniendo en distintos momentos históricos. En general, esa exigencia ha crecido con el tiempo, de forma que la falta de estudios puede ser ahora un obstáculo mayor para una plena participación en la sociedad que hace unas décadas. Estos requisitos educativos son más intensos en las etapas vitales en las que se desarrolla una mayor actividad económica, en el centro del ciclo vital. Por ello, destacamos en el gráfico 3.10 el grupo de 30 a 50 años, cuando se da una mayor incorporación al empleo en el conjunto de la población. En este grupo de edad, si se carece de estudios básicos, las probabilidades de verse afectado por procesos de exclusión social severa son más del doble que en el conjunto de la población, y contar tan solo con los estudios obligatorios supone también una mayor dificultad para la inclusión.

GRÁFICO 3.9. Incidencia de la exclusión social severa según el nivel de estudios de la población en España (2007-2024)



Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018, 2021 y 2024.

GRÁFICO 3.10. Incidencia de la exclusión social severa según el nivel de estudios de la población de España en distintos grupos de sexo y edad en 2018, 2021 y 2024

Nota: La tasa de exclusión de los analfabetos de 30 a 44 años supera ampliamente el 60% (ver anexo). Vista además la escasa dimensión de ese grupo, hemos preferido mantener la escala para facilitar la comparación visual.

Fuente: EINSFOESSA 2018, 2021 y 2024.

3.3.4.1. La fragilidad educativa del hogar genera pobreza y exclusión social⁽²⁶⁾

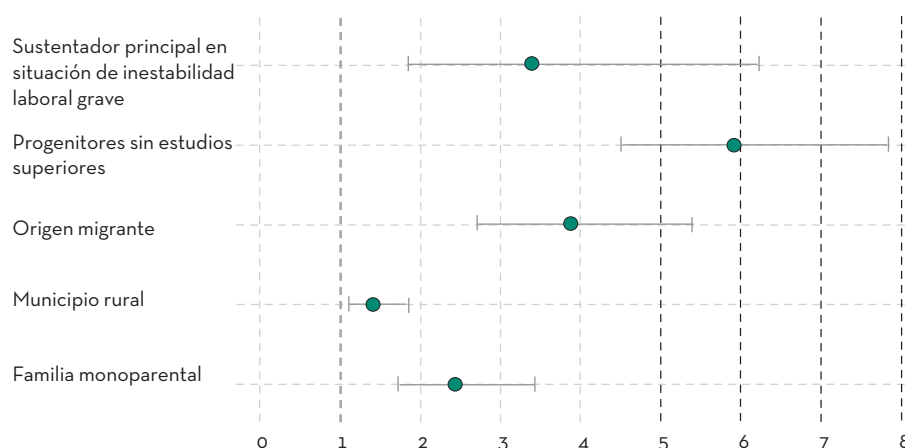
El análisis sobre la probabilidad de que un menor de 18 años se encuentre en situación de pobreza ha mostrado diferencias sustanciales en función de si la variable dependiente es la pobreza infantil severa o la pobreza infantil moderada, otorgando un peso mucho mayor el nivel instructivo de

los progenitores como predictor de la pobreza infantil moderada.

En este sentido, los resultados han revelado que el factor más determinante de la pobreza infantil severa es el origen migrante. Los menores de edad nacidos en el extranjero tienen más de cuatro veces más probabilidades de encontrarse en esta situación en comparación con los menores de edad nacidos en España. Que el sustentador principal del menor de edad se encuentre en situación de inestabilidad laboral grave (OR = 3,51), que ningún progenitor haya alcanzado estudios superiores (OR = 3,47) y proceder de una familia monoparental (OR = 3,60) emergen como

⁽²⁶⁾ Para consultar con detalle estas ideas, véase el Documento de trabajo n.º 3.4 de MÁRQUEZ, C., ALEGRE, M.A., SOLER, J. (2025). *Abandono educativo y exclusión social. Análisis y propuestas para romper el ciclo de la desigualdad desde la educación*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo3

GRÁFICO 3.11. Peso de las características sociodemográficas, familiares, educativas y laborales sobre la probabilidad de encontrarse en situación de pobreza infantil moderada



Nota: La línea discontinua gris marca el valor 1, que indica ausencia de efecto.

Fuente: EINSFOESSA 2024.

predictores significativos. Y cada una de estas condiciones supone tener más de tres veces más probabilidades de encontrarse en situación de pobreza infantil severa. También aparece como predictor con un efecto más modesto pero significativo vivir en un entorno rural ($OR = 1,62$). Por otra parte, si sustituimos la variable dependiente «pobreza infantil severa» por «pobreza infantil moderada» se aprecia que, aunque todas las variables muestran una relación significativa con la variable dependiente, el factor que se presenta como más determinante de la pobreza infantil moderada es el nivel instructivo de los progenitores. Los menores de edad sin progenitor que haya alcanzado el nivel de estudios superiores tienen casi seis veces más probabilidades ($OR = 5,92$) de encontrarse en situación de pobreza moderada. Los nacidos fuera de España tienen casi cuatro veces más probabilidades ($OR = 3,88$); los menores de edad cuyo sustentador principal se encuentra en situación de inestabilidad laboral grave, más de tres ($OR = 3,40$); y los que proceden de familias monoparentales, más de dos ($OR = 2,44$). Residir en un municipio rural es también el predictor más modesto, pero significativo ($OR = 1,41$).

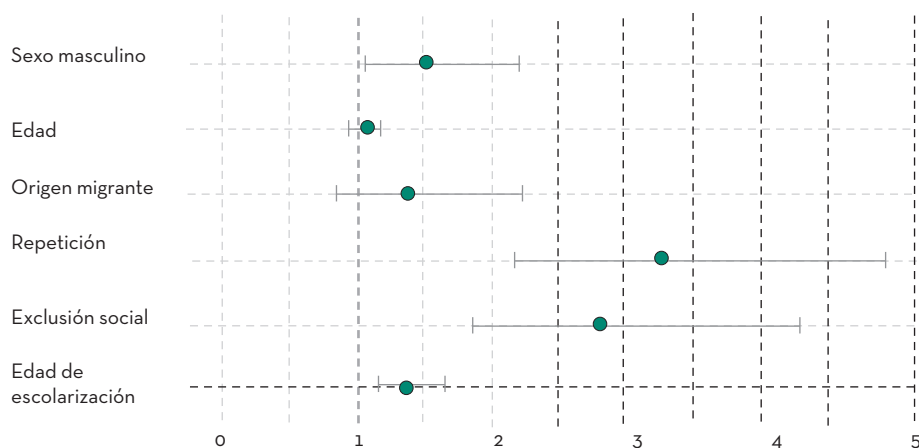
3.3.4.2. La necesaria atención al Abandono Educativo Temprano (AET)(27)

Si la educación es un elemento central en la prevención de la pobreza y la exclusión social, la mirada al fenómeno del «Abandono Educativo Temprano» (AET)(28) se muestra esencial para poder implementar políticas que rompan con estas dinámicas.

El gráfico 3.12 siguiente muestra un significativo impacto en el AET atribuible tanto a la experiencia escolar como a la situación de exclusión social del individuo. El hecho de haber repetido algún curso a lo largo del recorrido escolar y de encontrarse en situación de exclusión (moderada o severa) prácticamente triplica la probabilidad de abandonar prematuramente los estudios. Igualmente, destaca la importancia de la edad de inicio de la escolarización: dos años de retraso en el inicio escolar

(27) Para consultar con detalle estas ideas ver el Documento de trabajo n.º 3.4 de MÁRQUEZ, C., ALEGRE, M.A., SOLER, J. (2025). *Abandono educativo y exclusión social. Análisis y propuestas para romper el ciclo de la desigualdad desde la educación*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo3.

(28) Para el AET se consideraron los jóvenes de entre 18 y 24 años que no han concluido estudios de segunda etapa de secundaria y no cursan estudios actualmente.

GRÁFICO 3.12. Peso de las características demográficas, socioeconómicas, familiares, educativas y laborales sobre la probabilidad de abandonar los estudios prematuramente

Nota: La línea discontinua gris marca el valor 1, que indica ausencia de efecto.

Fuente: EINSFOESSA 2024.

casi triplican la probabilidad de acabar abandonando los estudios. Aunque de menor magnitud, se observa también el efecto del sexo sobre el AET: los chicos tienen 1,5 más probabilidades de abandonar que las chicas. Asimismo, se constató la asociación de todas las variables, excepto la edad de inicio de la escolarización, sobre el nivel de estudios alcanzado. Ser chico, haber repetido curso, ser de origen inmigrante, encontrarse en situación de exclusión, ser o formar parte de una familia monoparental o haber aplazado la edad de inicio de la escolarización hacen descender el nivel máximo de estudios alcanzado por los jóvenes. Por el contrario, cuanto mayor es el nivel formativo de la madre, mayor el valor de estudios alcanzado por los hijos y las hijas.

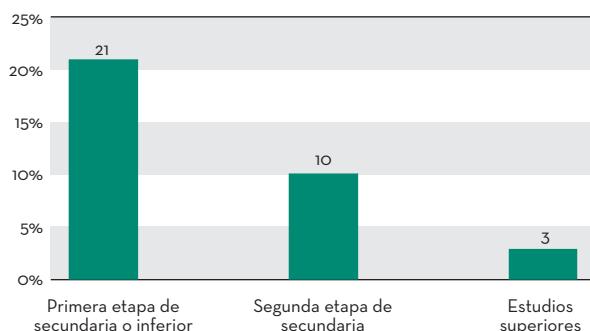
Este mismo análisis también se ha realizado utilizando como referencia los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2023. Se muestra que los jóvenes cuyos progenitores no alcanzaron mayor nivel instructivo que la primera etapa de secundaria tienen una tasa de abandono educativo temprano del 20,9%, más de 10 puntos superior a la de los jóvenes con alguno de los progenitores con una titulación de segunda etapa de secundaria (10,1%)

y 17,3 puntos superior a la de aquellos jóvenes con alguno de sus progenitores con estudios superiores (3%). En el caso de los jóvenes identificados como AROPE (en riesgo de pobreza o exclusión), la tasa de AET asciende hasta el 33,7%, triplicando la de aquellos jóvenes no identificados como tal (11,5%).

Los resultados obtenidos con datos de la ECV 2023 sintonizan con los de la EINSFOESSA 2024 y refuerzan la conclusión de que, efectivamente, un contexto familiar caracterizado por la fragilidad educativa y social, así como el hecho de proceder de la inmigración, incrementan sustancialmente la probabilidad de abandonar prematuramente los estudios. Ahora bien, además de los factores socio-familiares del alumnado, el AET está condicionado por otras variables de contexto y política educativa con gran impacto en la continuidad del alumnado más vulnerable al que también hay que considerar:

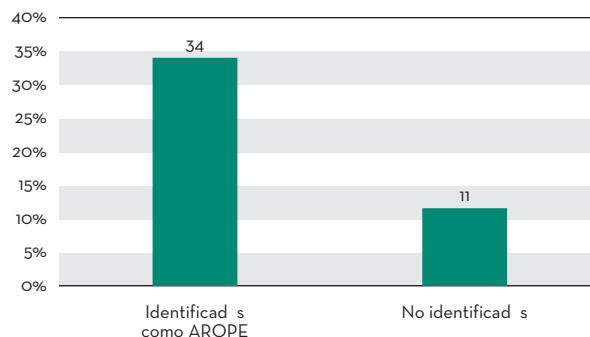
- **Segregación escolar.** Esta es una de las problemáticas más graves que presenta nuestro sistema educativo, y hace referencia a altas concentraciones de alumnado vulnerable en determinados centros. Esto no solo compromete sus oportunidades educativas, sino que, además,

GRÁFICO 3.13. Porcentaje de abandono educativo temprano según el máximo nivel educativo alcanzado por los progenitores



Fuente: ECV 2023 (INE, 2024).

GRÁFICO 3.14. Porcentaje de abandono educativo temprano según riesgo de pobreza o exclusión (AROPE)



Fuente: ECV 2023 (INE, 2024).

mina el potencial del sistema educativo para promover la equidad y la cohesión social(29).

- **Insuficientes becas al estudio.** La renta familiar influye decisivamente en el AET. En España, la inversión en becas es todavía baja y su cobertura es insuficiente, situándose por debajo de la media europea y lejos de atender al total de menores de edad en riesgo de pobreza. Esto impacta significativamente en el estudiantado de familias con menos recursos, que enfrentan mayores costes al continuar la educación tras la etapa obligatoria. Se requieren becas compensatorias que, asignadas por vulnerabilidad económica, ayuden a reducir esta situación de inequidad educativa.
- **Orientación educativa deficitaria.** La orientación educativa es clave para prevenir el abandono escolar, especialmente entre el alumnado más vulnerable, al fortalecer sus expectativas, habilidades y compromiso con la escuela. Su efectividad aumenta cuando incluye acompañamiento sostenido, referen-

cias estables y colaboración con familias y otros agentes. Sin embargo, el sistema actual es desigual, poco preventivo y con recursos limitados, especialmente en secundaria postobligatoria. La falta de coordinación territorial y la escasa dotación de personal especializado en centros desfavorecidos limitan su impacto real(30).

- **Programas de prevención del AET segregadores y tardíos.** La atención al alumnado en riesgo de AET se desarrolla mediante programas que desatienden los factores vinculados a la cultura y organización escolar que condicionan la experiencia educativa para centrarse exclusivamente en las características del estudiante. Bajo un enfoque de déficit individual, este alumnado es etiquetado y separado de su grupo de referencia para ser atendido en programas compensatorios que limitan su derecho

(29) ALEGRE, M. A., MORATÓ, L. (2024). *La educación que vence a la pobreza: Una agenda de políticas educativas para el bienestar y el progreso de las personas*. Fundació Bofill y Plataforma de Infancia-España.

(30) SINTES, E., y ALEGRE, M. A. (2024). *Una agenda de xoc contra l'abandonament escolar prematur a Catalunya*. Fundació Bofill.
 ESCAPA, S., y JULIÀ, A. (2018). *¿Qué impacto tienen en los alumnos los programas de orientación y asesoramiento?* Fundació Bofill y l'Àlvia, ¿Qué funciona en educación? (n.º 12).

a una educación inclusiva⁽³¹⁾. Estas medidas, habitualmente tardías y fragmentadas, son ejecutadas por profesionales especializados, pero sin la participación activa del conjunto del equipo docente ni de otros servicios comunitarios, lo que debilita su impacto. A ello se suma la falta de evaluación continua y su enfoque restrictivo al ámbito escolar, factores que reducen significativamente su efectividad a largo plazo.

Todos estos resultados nos orientan hacia la necesidad de una mayor implicación del sistema educativo en las políticas de inclusión activa, con especial atención al fenómeno del AET, desarrollando un enfoque sistémico que mejore las condiciones de educabilidad del alumnado desde múltiples dimensiones.

Las políticas deben garantizar el acceso universal a la educación infantil (0-6), fortalecer el sistema de becas *need-based* y crear programas integrados de orientación educativa, especialmente en los tránsitos entre etapas. Es esencial combatir la segregación escolar y financiar los centros según las necesidades de todo el alumnado, asegurando infraestructuras adecuadas en zonas vulnerables. Debe implementarse un nuevo modelo de apoyo inclusivo basado en la detección temprana, el bienestar socioemocional y prácticas colaborativas entre equipos docentes y de orientación. La formación docente inicial y continua en competencias inclusivas son un elemento crucial en este sentido. Igualmente, debe potenciarse la creación de redes de escuelas inclusivas que compartan estrategias, recursos y buenas prácticas, así como sistemas de evaluación continua que permitirán medir el progreso de manera continuada. Finalmente, es necesario apostar por la estabi-

lización y reconocimiento institucional de los centros y programas de segundas (o nuevas) oportunidades para jóvenes doblemente desvinculados de la educación y del trabajo, incrementando su financiación y cobertura.

Todo esto debería servir para romper, en la infancia y la juventud, los procesos de reproducción intergeneracional de la exclusión social y la pobreza. En el caso de las personas adultas, los programas educativos deberían servir para asentar los itinerarios de inclusión activa sobre bases más sólidas para el futuro.

3.3.5. La brecha digital intensifica los procesos de exclusión social

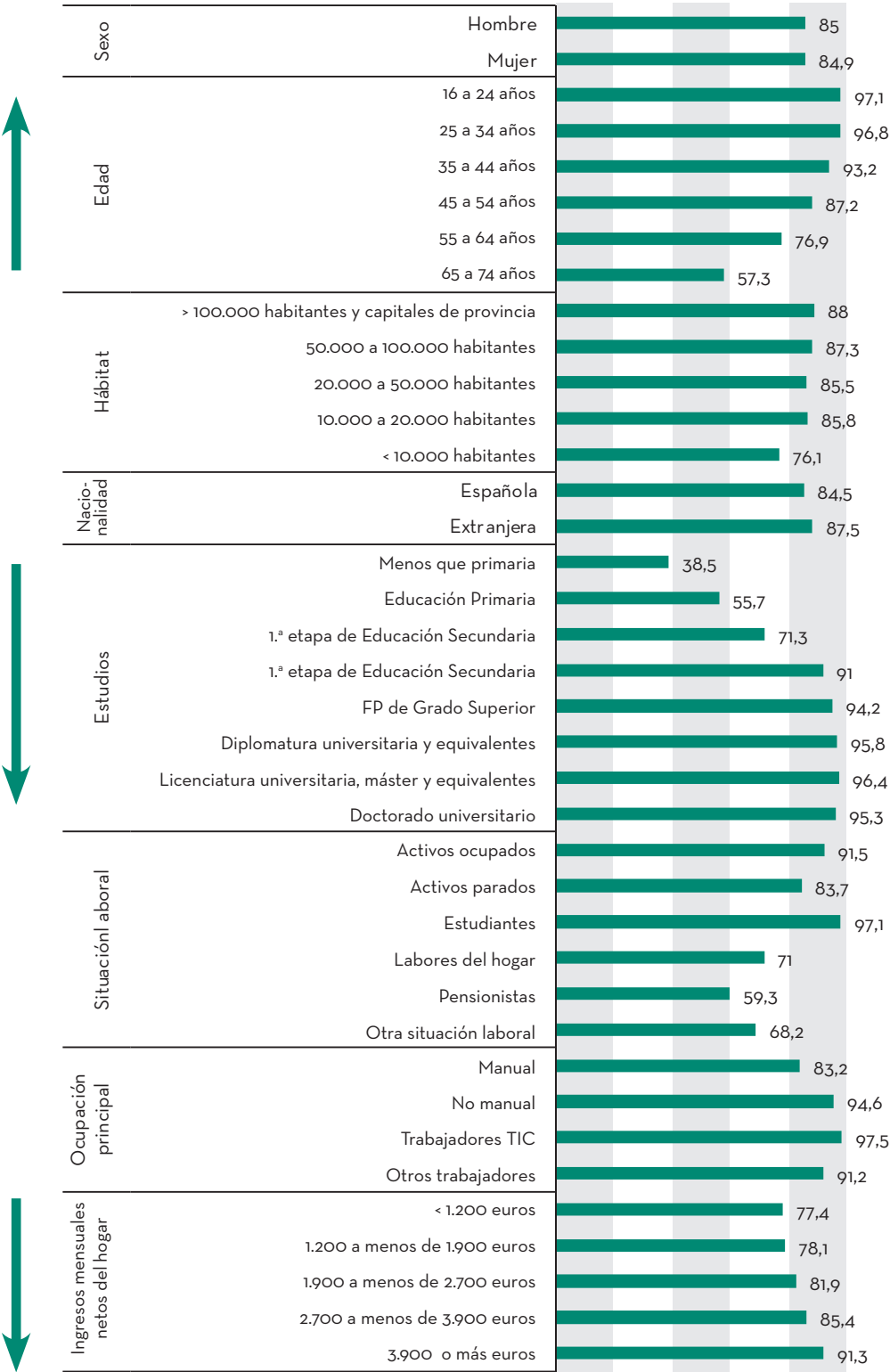
En un mundo cada vez más conectado, en el que las fronteras entre lo físico y lo digital se desdibujan cada vez más, la brecha digital, sin embargo, persiste. Hay hogares que están en situación de apagón digital, es decir, que carecen de conexión suficiente a internet, habilidades para manejarse en este entorno y/o de dispositivos para la conexión. Mark Warschauer, en su obra *Technology and Social Inclusion: Rethinking the Digital Divide* (MIT Press, 2003) aborda la complejidad de la exclusión digital, enfatizando que no se trata únicamente de la falta de acceso a dispositivos tecnológicos, sino de una interacción multifacética entre factores como la educación, los ingresos y el capital social.

Tal como se analizó en el capítulo dedicado a brecha digital del informe *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España*⁽³²⁾, la brecha digital se puede categorizar en tres niveles principales que reflejan distintas realidades de inclusión o exclusión tecnológica:

(31) MÁRQUEZ, C., y INDARRAMENDI, C. (2022). «La prevención del fracaso escolar en educación secundaria desde el Programa de Mejora del Rendimiento y del Aprendizaje». *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 11(1), 157-173. <https://doi.org/10.15366/riejs2022.11.1.009>
TARABINI, A., CASTEJÓN, A., y CURRAN, M. (2020). «Capacidades, hábitos y carácter: Atribuciones docentes sobre el alumnado de Bachillerato y Formación Profesional». *Papers*, 105(2), 211-234. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2778>

(32) SÁNCHEZ-SIERRA, M. y FLORES, R. (2022). «Brecha digital: reproducción virtual de las desigualdades sociales». En AYALA, L., LAPARRA, M. y RODRÍGUEZ, G. (coords.): *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España*. Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española.

GRÁFICO 3.15. Personas de 16 a 74 años que han usado internet varias veces al día en 2024 (%)



Fuente: Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en los Hogares, INE (2024).

- **Conectividad plena.** Esta categoría describe a los hogares que cumplen con las tres dimensiones fundamentales para una integración digital completa: conexión ilimitada a internet, disponibilidad de dispositivos informáticos (como ordenadores o *tablets*) y presencia de habilidades digitales suficientes. Este nivel representa la situación ideal en términos de inclusión digital.
- **Conexión precaria.** Se refiere a aquellos hogares que, aunque cuentan con habilidades digitales y conexión ilimitada, solo disponen de un teléfono móvil como dispositivo principal. Esta limitación de equipos restringe significativamente el acceso a ciertas actividades digitales más complejas, como el teletrabajo o la formación en línea, que suelen requerir dispositivos más robustos. Los resultados de la encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en los Hogares realizada por el INE en 2024 muestra que el uso del teléfono móvil es masivo, independientemente de las variables que tengamos en cuenta en el análisis. Así, el 99,5% de las viviendas en España cuentan con estos dispositivos, pero no ocurre lo mismo cuando miramos la disponibilidad de ordenadores de cualquier tipo, más presentes en hogares en los que se convive con hijos e hijas. Del mismo modo, su disponibilidad es mayor a medida que aumenta el nivel de ingresos de las familias, oscilando entre el 66,4% de hogares con ingresos mensuales netos inferiores a los 1.200 euros que tienen algún tipo de ordenador y el 94,5% en los hogares con ingresos de 3.900 o más euros.
- **Apagón digital.** En esta categoría se encuentran los hogares que carecen de al menos uno de los tres elementos esenciales: conexión ilimitada, dispositivos adecuados o habilidades digitales. Esta situación es la más excluyente, ya que imposibilita la participación en actividades digitales básicas y el acceso a muchos derechos ciudadanos.

La desconexión, ya sea voluntaria o forzada, no debe traducirse en exclusión social. Por el contrario,

es fundamental construir sistemas que respeten la diversidad de trayectorias y decisiones, asegurando alternativas accesibles para quienes no están digitalmente conectados. Esto implica mantener canales físicos y presenciales en áreas clave como la administración pública, la educación y la atención sanitaria, reconociendo que la hiperconexión no puede ser el único camino hacia la participación plena en la sociedad. Este enfoque no solo enriquece el concepto de inclusión, sino que también protege los derechos de las personas a decidir sobre su relación con la tecnología.

Frente a esta compleja realidad, la digitalización sigue avanzando en todos los órdenes de la vida. La penetración de los teléfonos móviles es prácticamente universal en los hogares en España, alcanzando un 99,5% en promedio. Además, la conexión a internet está muy extendida, con un 96,8% de las viviendas conectadas y el 85% de las personas de entre 16 y 74 años usando internet varias veces al día⁽³³⁾.

El uso de internet se hace más intenso a medida que se rejuvenece el perfil analizado, y entre los 16 y los 34 años más del 97% de las personas usan varias veces al día. En contraposición, a partir de los 55 años, el porcentaje de personas usuarias con esta frecuencia se reduce prácticamente al 77%, y alcanza su cota más baja entre las personas de 65 a 74 años⁽³⁴⁾, entre las que menos del 60% usa varias veces al día internet.

Muy en relación con la edad, un mayor nivel de estudios se asocia también a una mayor frecuencia en el uso de internet, mientras que entre las personas que tienen terminada hasta educación primaria, son el 55,7% las que afirman haber utilizado internet varias veces al día, un porcentaje que se queda por debajo del 40% entre quienes tienen menos que educación primaria.

⁽³³⁾ Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en los Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE), 2024.

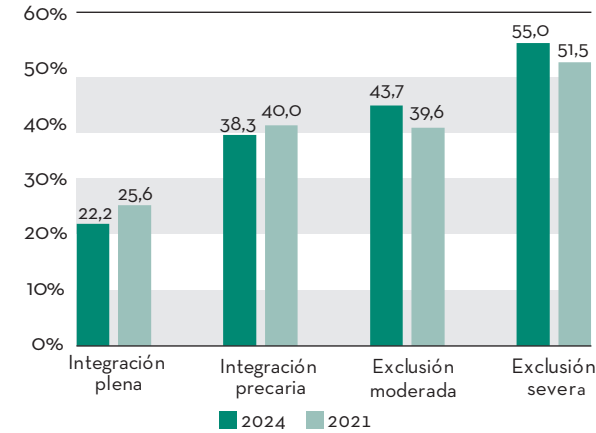
⁽³⁴⁾ Las personas de 75 años o más son analizadas por el INE en una sección aparte.

TABLA 3.15. Incidencia de los componentes del apagón digital en varios grupos de población (%)

	Sin conexión ilimitada	Sin dispositivos	Sin habilidades digitales
Población rural	30,7	5,9	33,0
Persona sustentadora principal, sin estudios	46,6	9,5	57,1
Persona sustentadora principal, mayor de 65	40,9	9,2	55,7
Persona sustentadora principal, sin estudios y mayor de 65	57,2	14,9	70,4
Pobreza severa	34,9	2,4	34,1
Total de hogares	21,0	3,2	26,8

Fuente: EINSFOESSA 2024.

GRÁFICO 3.16. Porcentaje de hogares con apagón digital según nivel de integración-exclusión (2021-2024)



Fuente: EINSFOESSA 2021 y 2024.

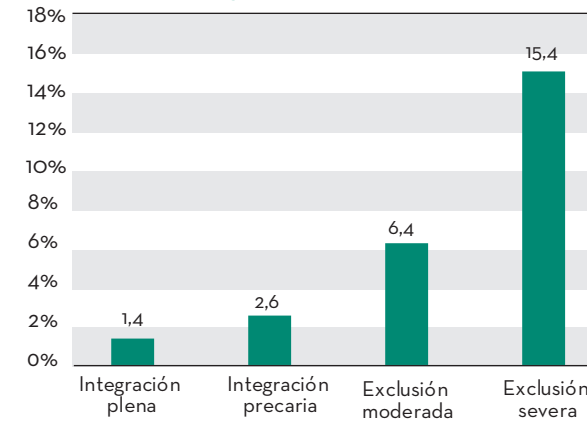
3.3.5.1. La configuración del apagón digital y su impacto en los hogares

Entre 2021 y 2024, la evolución del fenómeno del apagón digital presenta un leve avance hacia una mayor inclusión digital de la población, pasando del 35,1% en 2021 al 33,0% en 2024. Sin embargo, persisten las desigualdades estructurales y las barreras sociales para una digitalización completa.

La proporción de hogares con conexión ilimitada a internet se ha mantenido prácticamente constante: un 78,6% en 2021 frente al 79% en 2024.

No contar con ningún dispositivo (ordenador, *tablet* o teléfono móvil inteligente) es el factor menos limitante pa-

GRÁFICO 3.17. Proporción de hogares que manifiestan haber perdido oportunidades debido al apagón digital, según su nivel de integración/exclusión



Fuente: EINSFOESSA 2024.

ra la inclusión digital. La proporción de los hogares que no cuentan con estos dispositivos es de tan solo el 3,2%.

En 2021, el 28,6% de los hogares no contaba con personas capacitadas para realizar trámites en línea, y en 2024 este porcentaje se ha reducido levemente, situándose en un 26,8%.

El análisis de la relación entre el apagón digital y las situaciones de exclusión social, tanto en 2021 como en 2024, destaca una conexión bidireccional que se ha mantenido y en algunos casos intensificado. El apagón digital no solo es una consecuencia de estas condiciones, sino que también actúa como un factor que agrava la exclusión, dificultando la integración social de los hogares afectados. Los hogares más excluidos están

cada vez más afectados por el apagón digital, ampliando la brecha respecto a los hogares integrados.

El 3,5% de los hogares manifiestan haber perdido oportunidades por el apagón digital, una pérdida que probablemente sea mayor justo por la falta de información sobre las oportunidades reales que puede generar la desconexión. Pero esta pérdida de oportunidades va muy asociada a los sectores excluidos, intensificando su exclusión social y haciendo más difícil su superación futura.

Estas pérdidas de oportunidades se dan preferentemente en relación con la Administración pública (9%), es decir en el acceso efectivo a los derechos sociales, y en el mercado de trabajo (1,2%), pero también en el ámbito formativo y de las relaciones sociales, entre otros.

La creciente utilización de las vías digitales para la relación de la ciudadanía con la Administración pública, consecuencia de un cambio general de hábitos de la población, pero también como efecto de su introducción obligatoria en muchos casos, hace que ya el 80% de la población haya tenido algún contacto con las administraciones públicas vía internet por motivos particulares, 6 de cada 10 para pedir citas o reservas, pero un 22% también para solicitar prestaciones o subvenciones⁽³⁵⁾. Este proceso de cambio se muestra por ello especialmente delicado por su impacto en la igualdad efectiva de trato y de oportunidades para el conjunto de la ciudadanía, y parece estar teniendo un efecto de intensificación de los procesos de exclusión social.

La exclusión digital puede erosionar la autoestima, debilitar el sentido de pertenencia social y reducir la capacidad de agencia de las personas, especialmente en un contexto donde las habilidades tecnológicas son cada vez más valoradas.

En contraste, la interacción en el espacio digital puede ser un altavoz de las exclusiones (y discriminaciones)

del entorno físico. El niño que es apartado por sus compañeros y compañeras en el centro escolar llegará a casa y seguirá viviendo esa distancia, bien por, precisamente, esa falta de acceso digital o, si hay conectividad en el hogar, por la ventana digital por la que el resto le siguen ignorando o discriminando. Una persona sistemáticamente ignorada en su entorno laboral podrá serlo en las miradas y los espacios físicos, pero también en los correos o grupos de mensajería instantánea por los que se comunican sus colegas. Así, la digitalización generalizada no solo perpetúa desigualdades económicas y sociales, sino que también socava elementos fundamentales del bienestar emocional y relacional, convirtiéndose en una barrera tanto material como simbólica para la integración plena en la sociedad.

Es preciso, por tanto, que se analicen y tomen medidas sobre los impactos psicosociales de esa otra realidad en la que ya estamos inmersos. Algunas medidas legislativas ya se han tomado, como el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral (Art. 88 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales), que abre el debate de cómo proteger la salvaguarda de los derechos de aquellas personas que optan por la desconexión digital en todas sus facetas.

La Asociación Española de Pediatría (AEP) recomienda «cero pantallas» entre los 0 y los 6 años, y una limitación del tiempo a partir de esa edad (menos de 1 hora hasta los 12 años, y menos de dos horas hasta los 16)⁽³⁶⁾. El debate y la discusión pública en torno a los impactos del uso de lo digital está bastante presente en general, especialmente en algunos de sus componentes: redes sociales, juegos *online*, consumo de productos físicos o culturales, etc. También está en debate el impacto que el desarrollo digital tiene también a nivel medioambiental.

(35) Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en los Hogares, INE (2024).

(36) Asociación Española de Pediatría (2024, 5 de diciembre). La AEP actualiza sus recomendaciones sobre el uso de pantallas en la infancia y adolescencia [nota de prensa]. <https://www.aeped.es/noticias/aep-actualiza-sus-recomendaciones-sobre-uso-pantallas-en-infancia-y-adolescencia>

Asimismo, es necesaria la investigación en torno al impacto del uso de pantallas y de la exclusión digital. La capacitación para el uso y el desenvolvimiento en entornos digitales y virtuales va más allá de las habilidades tecnológicas. Pasa también por fomentar el espíritu crítico, fortalecer la autoestima, educar en valores para ser conscientes de que tras el anonimato de las pantallas hay personas y activar la capacidad de movilización y la consciencia de que lo social y lo político no solo son, sino que también se construyen y cambian a través de una pantalla. La aceleración del desarrollo de herramientas, aplicaciones y tecnologías relacionadas o asociadas a la inteligencia artificial está adquiriendo una alta penetración en todos los aspectos de la vida social, educativa-formativa y laboral, generando nuevas brechas entre diferentes sectores poblacionales, y nuevas problemáticas sociales asociadas, que habrá que analizar en profundidad. Hay, por tanto, grandes retos por delante en este ámbito de los que aquí hemos señalado solo algunos.

3.3.6 La fragilidad de la salud mental: mayor impacto en las personas en grave exclusión(37)

La crisis vinculada a la pandemia sanitaria de la COVID-19 tuvo un intenso impacto en la salud mental de la población, especialmente de aquella más vulnerable, con manifestaciones más intensas entre los hogares en situaciones de exclusión(38). Tras los momentos iniciales de la pandemia, se implementaron

diversas medidas con el fin de paliar los devastadores efectos en el ánimo y la salud mental de la población, que parece haberse recuperado en el transcurso de estos tres años. En el gráfico 3.18 se muestran los resultados sobre el análisis de la salud mental de la población, en términos comparativos entre 2021 y 2024. Destaca la reducción en el porcentaje de personas afectadas por diagnósticos de salud mental en todos los espacios de integración, siendo especialmente significativa la reducción en el espacio de la exclusión moderada, que alcanza casi 2 p.p. En el resto de los espacios, la disminución oscila entre 1,2 y 1,5 p.p.

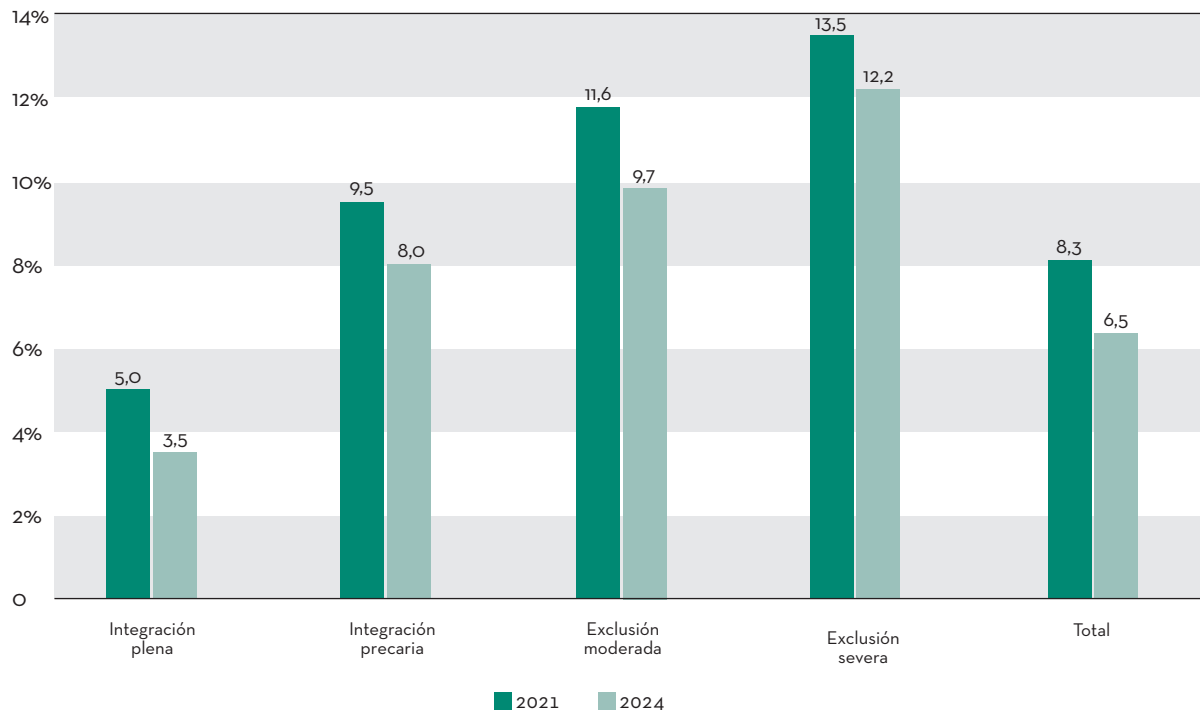
Por otra parte, el impacto sobre la salud mental es desigual en relación con el sexo y a la edad, como puede verse en el gráfico 3.19. Los datos de afectación de salud mental en mujeres casi duplican a los de hombres en todas las franjas de edad, con excepción de la infancia y adolescencia. Por edades, la salud mental empeora con el paso de los años en las mujeres y, sin embargo, mejora en los hombres. En el caso de las mujeres, el salto se produce en la juventud, manteniéndose los porcentajes estables hasta la vejez, periodo en el que alcanza la mayor afectación.

Ahondando en los factores que median la presencia de dificultades en el ámbito de la salud mental en las personas en situaciones de exclusión social en relación con las 8 dimensiones del ISES, encontramos que las dimensiones de exclusión del empleo y exclusión en el consumo no han resultado significativas(39).

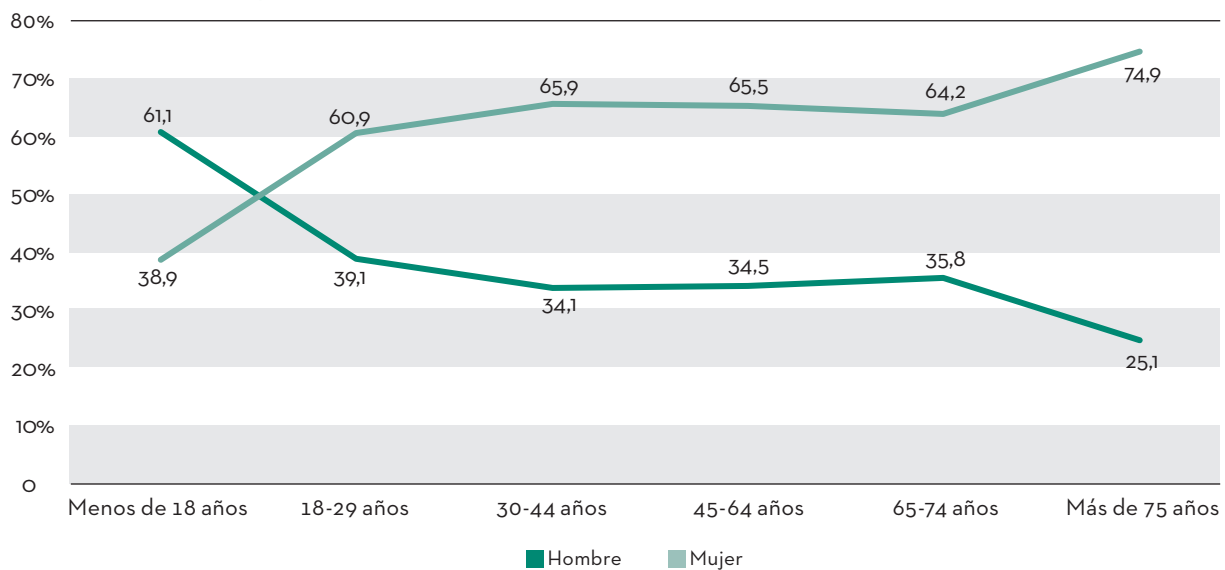
(37) Para consultar con detalle estas ideas, véase el Documento de trabajo 3.5 realizado por OLIVEROS, B. et al. (2025). *Una mirada a la salud mental y la ideación suicida en los procesos de exclusión*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo3

(38) HUARYACA-VICTORIA, J. (2020). «Consideraciones sobre la salud mental en la pandemia de COVID-19». *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, vol. 37, nº 2, 327-334.
BOSCH, N. (2020.). *La pobreza en España y Europa. Efectos de la COVID-19*. IEB Report 4/2020, 19.

(39) En un primer momento se generó un modelo de regresión logística binaria con las 8 dimensiones del ISES como variables independientes (exclusión en el empleo, exclusión en el consumo, participación política, educación, vivienda, salud, conflicto social y aislamiento social) y se ha utilizado la existencia de un diagnóstico de salud mental activo como variable dependiente. Al no resultar significativas las dimensiones de exclusión del empleo y exclusión en el consumo ($p > 0,05$), se inició un segundo modelo sin estas variables. Este segundo modelo que se presenta en la tabla 3.13 ofreció un buen ajuste observado con la prueba de Hosmer-Lemeshow ($p > 0,05$), y las 6 dimensiones significativas, al aplicar el cálculo inverso, explican un 16.1% de la varianza de presencia de diagnósticos de salud mental activos.

GRÁFICO 3.18. Población con diagnósticos en salud mental según el nivel de integración-exclusión en 2021 y 2024

Fuente: EINSFOESSA 2021 y 2024.

GRÁFICO 3.19. Distribución por edad y sexo de las personas con diagnósticos de salud mental en 2024

Fuente: EINSFOESSA 2024.

TABLA 3.16. Modelo de regresión sobre población en exclusión (VD: diagnóstico en salud mental; VI: 6 dimensiones ISES)

	Sig.	Exp(B)
Exclusión de la participación política	0,000	0,516
Exclusión de la educación	0,014	1,272
Exclusión de la vivienda	0,011	1,320
Exclusión de la salud	0,000	1,839
Conflicto social	0,000	2,347
Aislamiento social	0,000	4,033

Nota: Exp (B): es el índice de la regresión (ratio de probabilidades). Si es menor de 1 la relación es negativa y es superior a 1, es positiva. Cuanto más lejos de 1, más relevante es esa variable.

Sig. Signifi cación: el autor ha elegido todas las que son muy signifi ativas.

Fuente: EINSFOESSA 2024.

Como muestra la tabla 3.16, las dimensiones con más peso en la posible generación de dificultades en la salud mental de los grupos excluidos son las que tienen que ver con el aislamiento social y el conflicto social. En un segundo bloque estarían las dimensiones de salud, y por último las vinculadas a la vivienda y a la educación (todas ellas obtienen una OR superiores a 1 ($p<0,05$)). En el lado opuesto encontramos la dimensión vinculada a la participación que obtiene una OR por debajo de 0, por lo que se perfila como un factor protector ($OR = 0,516$, $p<0,01$). En este sentido, la participación no solo no supone un riesgo para la salud mental de las personas en situación de exclusión, sino que se perfila como un modo de protección: al aplicar el cálculo inverso ($1/0,516$), se comprueba que genera un 1,93 más de protección en la prevención de diagnósticos de salud mental.

Si profundizamos en el análisis al nivel de los indicadores, son el n.º 24 (hogares en el que todas las personas adultas tienen una discapacidad, una enfermedad crónica o algún problema de salud que generan dificultades para las actividades de la vida diaria: $OR = 4,638$) y el n.º 35 (hogares con personas que han estado en instituciones durante el último año: $OR = 4,295$) los que tienen mayor peso en la ecuación. En orden descendente aparecen los indicadores n.º 33 (personas sin relaciones

y sin apoyos en momentos de necesidades: $OR = 2,607$), n.º 13 (hogares con alguna persona de más de 65 años con menos de 5 años de escolarización, $OR = 2,262$), n.º 16 (hogares con situaciones de insalubridad, $OR = 2,070$) y n.º 36 (hogares con acumulación de deudas $OR = 1,767$).

Como conclusiones de este análisis, se puede afirmar que la salud mental de la población ha experimentado una clara mejoría en relación con los datos recogidos por la EINSFOESSA 2021. Parece lógico que, tras el impacto sobre la salud mental de la pandemia de la COVID-19 y la presencia de su atención y cuidado en el debate público, se haya hecho un esfuerzo en el diseño y desarrollo de nuevos planes de salud. Estos planes abordan la salud mental desde una perspectiva comunitaria, poniendo el acento en los factores biopsicosociales implicados, y trasladando la responsabilidad de su intervención al conjunto de los poderes públicos (por ejemplo, la Estrategia de Salud Mental del Sistema Nacional de Salud 2022-2026)(40).

(40) MINISTERIO DE SANIDAD. (2022). *Estrategia de Salud Mental del Sistema Nacional de Salud Periodo 2022-2026* (en línea). https://www.sanidad.gob.es/areas/calidadAsistencial/estrategias/saludMental/docs/Ministerio_Sanidad_Estrategia_Salud_Mental_SNS_2022_2026.pdf

Debe señalarse el sesgo de género (los porcentajes de mujeres con diagnósticos sobre salud mental casi duplican a los de hombres en la mayoría de los grupos de edad) y el mayor impacto sobre las personas en situaciones más profundas de exclusión (el porcentaje de personas en situación de exclusión severa con diagnósticos en salud mental casi cuadruplica al de personas en situación de integración plena).

En relación con los factores que ponen en riesgo la salud mental, parece necesario redirigir la mirada a factores de carácter menos económico, puesto que el empleo ya no se presenta como un elemento protector de la salud mental, ni el desempleo supone un riesgo. Al contrario, son las dimensiones de conflicto social y aislamiento social las que obtienen las puntuaciones más altas. En relación al conflicto social, destacan un tipo de relaciones sociales que se desarrollan al margen del estilo relacional considerado positivo, algo especialmente presente entre las mujeres. Dentro de la dimensión del aislamiento social, la ausencia de una red de apoyo estable y sólida supone un intenso golpe sobre la salud mental, estando más presente esta situación entre los hombres.

Por último, los resultados evidencian la necesidad de plantear políticas y programas integrales de intervención psicosocial, que incidan sobre los factores que se han determinado como riesgos para la salud mental de la población y que tienen mayor impacto sobre las personas en situación de exclusión. En este sentido, es fundamental seguir profundizando sobre las siguientes cuestiones, que realmente ayuden a prevenir las afecciones sobre la salud mental de los individuos:

- Políticas públicas de fomento de la empleabilidad, prestando especial atención a aquellas que eviten el empleo de exclusión y la inseguridad laboral.
- La garantía de ingresos mínimos y suficientes que posibiliten la cobertura de las necesidades básicas,

sobre todo en aquellos hogares en los que existe la presencia de enfermedades crónicas o situaciones de discapacidad o dependencia.

- Políticas sociales de apoyo a los hogares, especialmente a aquellos en situaciones de exclusión más intensa. En este sentido se plantean como fundamentales medidas que palien las situaciones que generan aislamiento social, configurado como el factor de mayor riesgo para la salud mental.

3.3.6.1. La ideación suicida en los contextos de la exclusión(41)

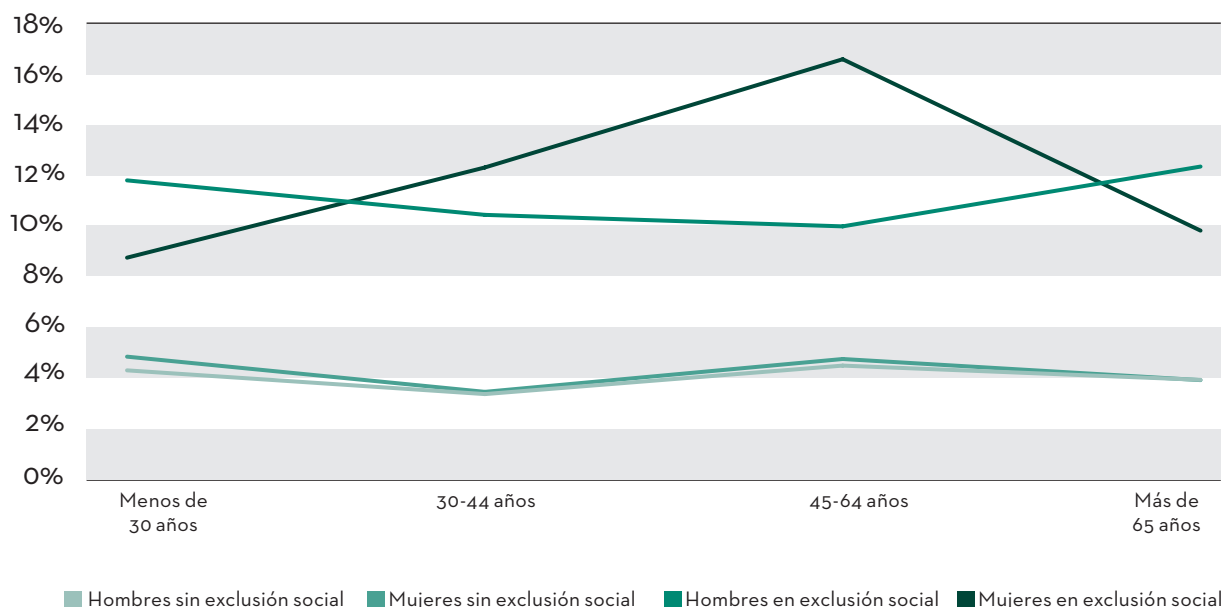
El fenómeno suicida es un ámbito de análisis multi-causal y heterogéneo(42), y la incorporación de la dimensión de la exclusión a su análisis añade aún más complejidad. Uno de los aspectos que limitan la prevención del suicidio desde las políticas públicas radica en que la literatura científica está ofreciendo una visión parcial de la problemática. En este sentido no se debe pretender afrontar el fenómeno del suicidio con una fórmula simplista u homogénea. Al mismo tiempo, la problemática descrita es tan intensa y relevante, que en ningún caso resulta razonable no enfrentarla.

Una aproximación general a los datos sobre ideación suicida pone de relieve una tasa relevante en el conjunto de España (5,5%). En cuanto al género, se observa que la ideación suicida presenta una diferencia estadísticamente significativa de género para la población general, con una tasa de ideación entre las mujeres (5,9%) más alta que la de los hombres (4,8%). En el caso de la tasa de suicidio, la diferencia

(41) Para consultar con detalle estas ideas ver el Documento de trabajo 3.5 realizado por OLIVEROS, B. et al. (2025). *Una mirada a la salud mental y la ideación suicida en los procesos de exclusión*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo3

(42) RODRÍGUEZ OTERO, J. E. et al. (2022). «Where is the social in the biopsychosocial model of suicide prevention?», *International Journal of Social Psychiatry*, vol. 68, n.º 7, pp. 1403-1410. <https://doi.org/10.1177/00207640211027210>

GRÁFICO 3.20. Tasa de ideación suicida por edad, género y situación de exclusión social



Fuente: EINSFOESSA 2024.

de género también es evidente, pero las ratios de suicidio son mayores entre los hombres que entre las mujeres, en una proporción de 1 a 3 en los datos más recientes de España. Respecto a la edad, en el total de la población se observa que la tasa de ideación suicida más alta está entre los jóvenes, y la más baja entre los mayores de 65 años. En términos de tasa de suicidio, los datos del INE en 2023 indican un incremento de suicidios correlativo al incremento de edad, especialmente entre hombres. La ideación suicida no ofrece, sin embargo, diferencias entre hombres y mujeres para mayores de 65 años.

En el marco de este capítulo era de interés conocer el impacto que las situaciones de exclusión tienen sobre la ideación suicida. Para ello, se ha incorporado al análisis la variable de exclusión social dicotomizada (exclusión-integración) y se comprueba que emergen diferencias estadísticamente significativas entre ambos grupos. Las personas en exclusión social marcan una tasa de ideación suicida mayor (14,6%), frente a aquellas que no están en situación de exclusión (3,5%). Ade-

más, si se afinan los datos discriminando entre las condiciones de exclusión moderada y severa, se observa un incremento de la tasa a medida que la situación de exclusión se agudiza. Estas diferencias también presentan una intersección con el género y la edad.

La población fuera del riesgo de exclusión social mantiene unas tasas de ideación suicida bajas independientemente de la edad. Para ellos, en los cuatro grupos de edad analizados tienen tasas sustancialmente por debajo a la tasa recogida en la población total (5,5%). En el caso de las personas que se encuentran en riesgo de exclusión, la amplitud de rango también es baja; sin embargo, si bien al observar el comportamiento de género entre las personas que se encuentran fuera del riesgo de exclusión no se aprecian diferencias significativas, no es así en el caso de la población en riesgo de exclusión social. Como se recoge en el gráfico 3.20, las mujeres en exclusión entre 45 y 64 años registran una tasa de ideación suicida (17,1%) muy superior a la de los hombres en esa franja de edad (9,8%).

Tras un estudio pormenorizado de las dimensiones de exclusión social, a modo de resumen cabría prestar atención a problemas económicos, déficit en las condiciones de la vivienda en la que se habita, condiciones relacionadas con la discapacidad y muy especialmente a lo relativo a conflicto social y aislamiento social. En este sentido, la literatura científica muestra cómo el apoyo social, frente al aislamiento, es un factor de protección respecto al suicidio.

Con este análisis se ofrece un crisol amplio de condiciones, lo que es congruente con la literatura sobre el fenómeno suicida: es un ámbito de análisis multicausal y heterogéneo. Uno de los aspectos que limitan la prevención del suicidio desde las políticas públicas radica en que la literatura científica está ofreciendo una visión parcial de la problemática. Así, la conclusión final de este análisis, atendiendo a su potencial utilidad para el desarrollo de modelos preventivos, interventivos o políticas públicas, señala que no se debe pretender afrontar el fenómeno del suicidio con una fórmula simplista u homogénea. Al mismo tiempo, la problemática descrita es tan intensa y relevante que en ningún caso resulta razonable no enfrentarla.

3.3.7. La garantía alimentaria, un derecho pendiente para los colectivos excluidos⁽⁴³⁾

La FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) define la inseguridad alimentaria como la falta de acceso regular a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para un crecimiento y

desarrollo normales y para llevar una vida activa y saludable⁽⁴⁴⁾. Los datos obtenidos a partir de la EINSFOESSA 2024 permiten conocer por primera vez la prevalencia de inseguridad alimentaria utilizando la escala FIES⁽⁴⁵⁾ a nivel estatal y por comunidades autónomas, así como establecer algunas características de los hogares con mayor probabilidad de experimentar inseguridad alimentaria leve y moderada. Estos datos muestran relaciones claras con otros indicadores de exclusión, pero también que existe inseguridad alimentaria en diferentes estratos de la sociedad y situaciones, así como el carácter persistente de esta al compararla con otros estudios recientes sobre la problemática.

Según estos datos, el 11,6% de los hogares en España sufren inseguridad alimentaria. Un 4,5% de los hogares han sufrido incertidumbre acerca de la capacidad de adquirir alimentos y ha llevado alguna práctica de reducción de la calidad de su alimentación por falta de recursos, como no poder consumir alimentos sanos o nutritivos. Un 5,7% de los hogares experimentan inseguridad alimentaria moderada, es decir, son hogares con incertidumbre y falta de recursos para llevar una dieta saludable que además se ven obligados a reducir la cantidad de alimentos consumidos, incluyendo

⁽⁴³⁾ Para consultar con detalle estas ideas ver el Documento de trabajo n.º 3.6 de GONZÁLEZ, J.R. y MORAGUES, A. (2025). El derecho a una alimentación adecuada. La inseguridad alimentaria y el papel que juegan en la misma los dispositivos de distribución de alimentos. www.foessa.es/ix-informe/capitulo3

⁽⁴⁴⁾ FAO (2021). Escala de experiencia de inseguridad alimentaria. Voices of Hunger, 2021 <http://www.fao.org/in-action/voices-of-the-hungry/fies/es/>

⁽⁴⁵⁾ La Escala de Experiencia de la Inseguridad Alimentaria (mejor conocida como FIES por sus siglas en inglés [Food Insecurity Experience Scale] ha obtenido amplio respaldo de organismos internacionales (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF) y constituye la base para medir el avance hacia el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 Hambre Cero, así como los informes anuales sobre la inseguridad alimentaria en el mundo. De acuerdo con la FAO, la FIES es «una medición basada en la experiencia para determinar la gravedad de la inseguridad alimentaria, que se apoya en las respuestas directas de las personas a preguntas sobre su acceso a alimentos adecuados» (FAO, 2021). La FIES nos ofrece una escala para entender la experiencia de la inseguridad alimentaria, que puede ser leve, moderada o grave.

prácticas como saltarse comidas. Por último, la prevalencia de la inseguridad alimentaria grave, que equivale a sobrepasar el umbral establecido por estar sin comer días enteros por falta de recursos, alcanza el 1,4% de los hogares.

Si atendemos al perfil de los hogares, la prevalencia de inseguridad alimentaria (tanto leve como moderada) se intensifica:

- En los hogares encabezados por mujeres.
- Cuando la persona sustentadora principal es joven.
- Cuando la persona sustentadora principal está en búsqueda de empleo.
- En hogares donde hay cinco o más miembros.
- En núcleos monoparentales.
- En hogares con menores de 18 años, donde no hay mayores de 65 años, vive una persona sola o hay una persona joven (por orden de diferencia entre estos hogares y los que no tienen estas características).

Si bien la inseguridad alimentaria se intensifica en estos perfiles de hogares, eso no excluye que esta también se pueda manifestar en algunos hogares donde el/la cabeza de familia trabaje o perciba pensiones, debido a la fragilidad del empleo, los bajos salarios o las pensiones precarias.

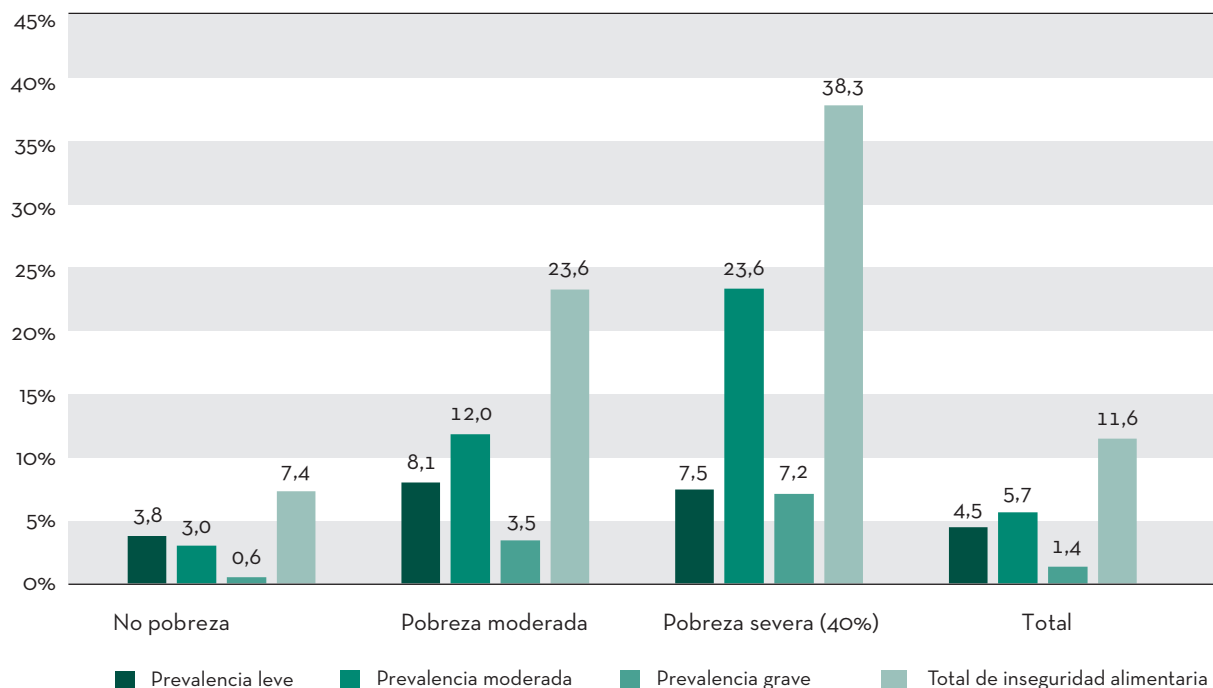
Por el contrario, la prevalencia de inseguridad alimentaria es menor en los hogares donde hay una persona mayor de 65 años o poseen entre 2 y 4 miembros en relación con los hogares que no tienen estas características.

Como podemos ver por el perfil de hogares analizados, tanto los factores de riesgo como los de protección ante la inseguridad alimentaria coinciden

plenamente con los mismos que inciden en el riesgo de exclusión social, lo que demuestra, que son los mismos hogares los que van acumulando las diferentes manifestaciones de la exclusión social. En este sentido, la prevalencia de inseguridad alimentaria, especialmente moderada (23,6%) y grave (7,2%), es mayor en hogares que experimentan pobreza severa. Por el contrario, la incidencia en hogares no pobres es mucho menor, pero existe cierta prevalencia de inseguridad alimentaria leve (3,8%) y moderada (3,1%).

Los datos muestran mayor prevalencia de inseguridad alimentaria en hogares donde los gastos de la vivienda son excesivos (los ingresos menos los gastos de vivienda sitúan al hogar bajo el umbral de pobreza severa del 40%). Estos hogares tienen mayor prevalencia de inseguridad alimentaria que los hogares sin ocupados, ni pensionistas contributivos, ni de baja ni con prestaciones periódicas, lo que manifiesta la losa que suponen hoy en día los gastos de vivienda para las familias vulnerables hasta el punto de incidir en una cuestión tan básica como la garantía alimentaria.

Los diferentes tipos de dispositivos, iniciativas y programas para paliar la inseguridad alimentaria conforman un paisaje muy complejo y difícil de navegar, y no existen evidencias claras de su efectividad más allá de su impacto a corto plazo como ayuda de emergencia. Si bien la ayuda proporcionada por los diversos modelos de distribución de alimentos ha supuesto un alivio importante en las familias afectadas, no se puede deducir que hayan superado su situación de inseguridad alimentaria. Paradójicamente, una mejora circunstancial de la seguridad alimentaria para determinados grupos puede derivar en un debilitamiento del derecho a la alimentación. Si nos centramos en el efecto del IMV a este respecto, éste está mejorando su penetración en los sectores más desfavorecidos, aunque siguen existiendo bolsas de pobreza que quedan fuera del radar de la protección social, cuyo último recurso es el débil sistema de reparto. En cuanto a la incidencia de la tarjeta de alimentos, aún es pronto para evaluar su impacto dada su reciente implantación.

GRÁFICO 3.21. Prevalencia de inseguridad alimentaria según niveles de pobreza

Fuente: EINSFOESSA 2024.

La inseguridad alimentaria no es una cuestión coyuntural, sino que se ancla en el modelo socioeconómico actual, los estilos de vida asociados y un sistema alimentario que concibe el alimento como mercancía y genera fuertes impactos negativos en las personas, los territorios y el planeta.

El abordaje de la inseguridad alimentaria no es una prioridad política, pero se destinan cuantiosos recursos públicos, privados y comunitarios en las iniciativas existentes. En la actualidad, el debate se sitúa entre el modelo de bancos de alimentos y las tarjetas monedero, hasta la fecha implementadas con criterios muy estrictos. Sin embargo, existen numerosas iniciativas comunitarias y público-comunitarias que están abordando no solo el acceso a alimentos de personas vulnerables, sino también dimensiones clave de la seguridad alimentaria como la utilización, la agencia y la sostenibilidad.

Es importante señalar también las deficiencias en la gobernanza que atañen directamente a la inseguridad alimentaria. Las carencias de información y monitoreo, la deficiente coordinación de los múltiples actores que intervienen y la subestimación de la cuestión tanto en la agenda social como entre las instituciones públicas redundan en la debilidad (cuando no simple inexistencia) de planes y programas orientados a metas medibles y específicas. De modo que la inseguridad alimentaria queda reducida al asistencialismo social y a la persistencia de una visión paliativa.

Los datos de inseguridad alimentaria de la EINSFOESSA 2024 muestran que las diferentes administraciones públicas competentes del Estado no protegen ni garantizan suficientemente el derecho a la alimentación adecuada. Es necesario, por tanto, un compromiso claro con la garantía del derecho a la alimentación, lo que supone un abordaje sistémico y basado en derechos de la inseguridad

alimentaria, el desarrollo de políticas y programas acorde con estos principios y el monitoreo rutinario de niveles de inseguridad alimentaria y el impacto de las distintas iniciativas.

En definitiva, la inseguridad alimentaria es un problema estructural que reclama la concreción del derecho a la alimentación en una Ley Orgánica de Garantía del Derecho a la Alimentación.

3.3.8. Estrategias de las familias frente a las dificultades⁽⁴⁶⁾

En el análisis de los procesos de exclusión, especialmente si lo focalizamos en su perspectiva más dinámica, es importante no olvidar que los sectores de población afectados por dichos procesos no son simplemente unas víctimas pasivas que sufren los efectos de una serie de factores estructurales y/o de políticas específicas que puedan impactar en sus condiciones de vida. Es importante analizar también el papel de agencia activa de las personas y de las familias excluidas que toman sus decisiones y tratan de abordar sus problemas de la forma que mejor les parece dentro del abanico de posibilidades y recursos que tienen disponibles, aunque estos estén más constreñidos que para el resto de la población. Y debe tenerse en cuenta que estas decisiones tienen a su vez sus consecuencias en cuanto a la experiencia concreta de la exclusión social en cada caso, así como en cuanto a la dinámica futura de sus itinerarios personales y familiares.

Esto es lo que veíamos en apartados anteriores al analizar las respuestas de los hogares excluidos

frente a las dificultades que encuentran en el mercado de trabajo y el notable esfuerzo que desarrollan activamente para encontrar vías de salida, sea a través de la educación o la formación, del recurso a los servicios sociales o de empleo, con el desarrollo de diversos tipos de empleos o manteniendo una búsqueda activa de estos.

También lo hemos visto al analizar las distintas respuestas que han podido encontrar a los procesos de exclusión residencial y las dificultades para acceder o mantener una vivienda que a su vez tienen su impacto en la pérdida de privacidad o en una mayor incomodidad, en el aumento de los riesgos sociales y la inseguridad personal, en la propia salud e integridad física o mental.

La mejora de la situación económica general, y también de los sectores más excluidos, puede explicar que hayan necesitado menos que en la crisis de la pandemia recurrir a ahorros, renegociar créditos o pedir ayuda a parientes o amigos, incluso respecto de la etapa anterior (2018). Sin embargo, la reducción de la ayuda económica a otras personas sigue a niveles muy similares a la crisis de la COVID-19 y prácticamente a un nivel doble respecto a 2018. Estos cambios posiblemente tengan que ver con el proceso de creciente aislamiento e individualización de las personas afectadas por procesos de exclusión.

Sin embargo, la necesidad de reducir gastos en diversos capítulos del presupuesto familiar no se ha reducido respecto de 2021, incluso ha aumentado en algunos capítulos. Sigue siendo la respuesta mayoritaria de los hogares excluidos, prácticamente generalizada en cuanto al vestido y al calzado (85% de los hogares en exclusión severa) o a las actividades de ocio (83%). Sin embargo, la situación de constricción económica de los hogares excluidos es menor que en 2018, posiblemente por el aumento de los ingresos en general. Tan solo la reducción en el uso del transporte público ha experimentado una disminución significativa,

⁽⁴⁶⁾ Basado en el Documento de trabajo 3.10 de MARTÍNEZ, L. y PEÑA, A. L. (2025). *Estrategias de los hogares en situación de dificultad*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo3

TABLA 3.17. Situaciones y decisiones que han tenido que adoptar los hogares excluidos para afrontar problemas económicos (% sobre el total de hogares de cada grupo)

	Exclusión severa			Total exclusión		
	2018	2021	2024	2018	2021	2024
Reducir los gastos fijos de la casa (electricidad, agua, calefacción)	66,2	56,4	57,8	54,0	46,4	47,8
Reducir los gastos de teléfono, televisión, internet	65,3	52,7	57,7	51,9	43,1	46,1
Reducir los gastos en vestido y calzado	87,7	85,5	85,3	74,9	75,6	74,7
Dejar de usar transporte público	21,0	32,3	18,7	13,9	22,5	11,6
Reducción de actividades de ocio	85,7	84,0	83,1	74,3	74,2	72,8
Recurrir a los ahorros para cubrir los gastos	34,0	51,4	34,6	30,1	44,6	33,1
Renegociar créditos o financiaciones	11,3	18,6	9,3	7,0	14,1	7,9
Necesidad de pedir ayuda económica a parientes o amigos	73,2	71,8	63,0	55,3	56,5	49,7
Reducir los pagos y ayudas que realizaba a otras personas: remesas, ayudas a familiares, pensiones alimenticias	12,9	26,1	23,8	9,1	18,7	18,8
Cambio de vivienda	14,1	10,2	13,8	8,4	8,4	9,2
Compartir piso con personas sin parentesco	7,3	7,5	13,7	5,9	6,2	9,7
Alquilar alguna habitación a otros	7,2	5,4	7,1	4,1	4,8	4,8
Volver a vivir a la casa de mis padres	4,3	4,0	2,5	3,0	3,0	1,9

Fuente: EINSFOESSA 2018, 2021 y 2024.

respecto de 2018, pero todavía más respecto de 2021. En este sentido, parece que las políticas dirigidas a reducir su coste han tenido un aumento en la mejora de la movilidad de los sectores excluidos.

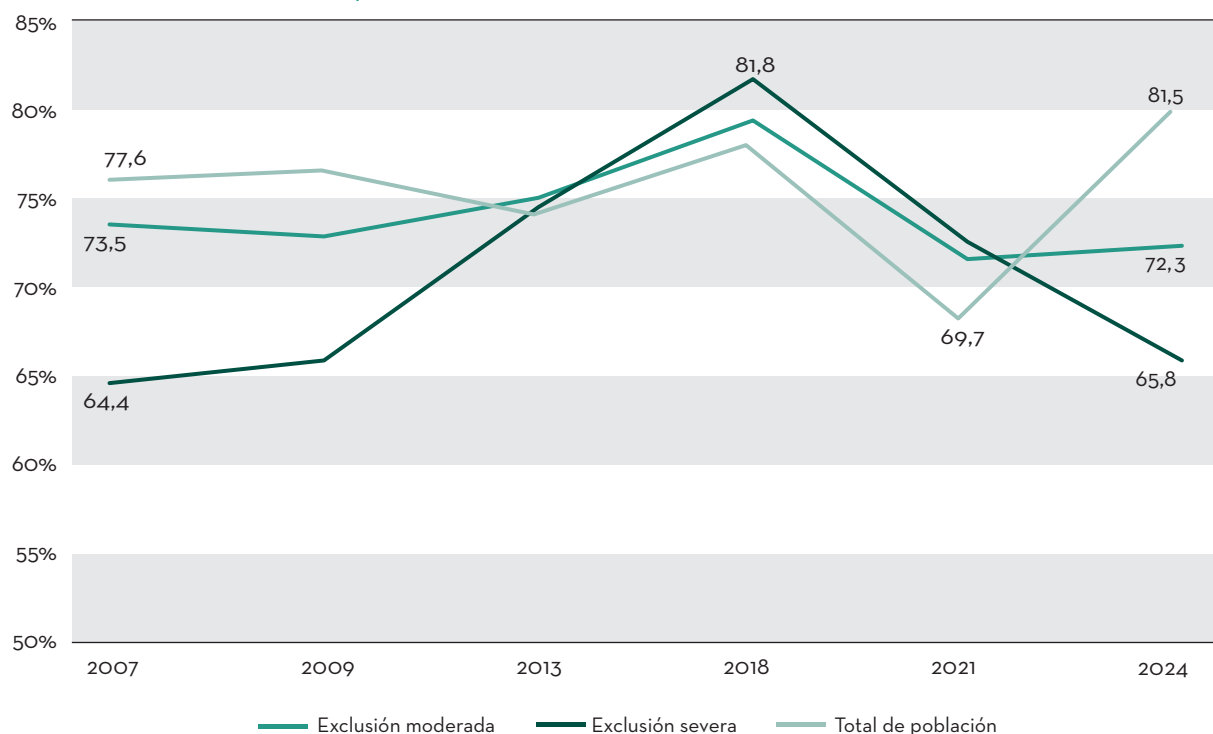
El tensionamiento que hemos visto en el apartado de la vivienda para los hogares que no la tienen en propiedad y ya pagada posiblemente ha disminuido la capacidad de acción de los hogares más excluidos en este ámbito con carácter general. La posibilidad de retorno al hogar familiar de origen se ha reducido significativamente. Aun así, las opciones por el cambio de vivienda o por alquilar una habitación han recuperado los niveles de 2018. Sin embargo, la opción de compartir piso con personas sin parentesco prácticamente se ha duplicado para los hogares más excluidos.

En general podemos ver proporciones menores de hogares que desarrollan este tipo de estrategias financieras, de reducción de costes o de

operaciones con la vivienda cuando las situaciones de exclusión son más moderadas, lo que nos muestra muy claramente la gravedad que va asociada a estas respuestas en muchos casos, por las implicaciones que tienen en la intensificación de la exclusión social.

La creciente soledad de los sectores excluidos

A pesar del discurso ampliamente extendido sobre la dinámica de una sociedad cada vez más individualista, vemos que tiende a ser cada vez menor en el conjunto de la sociedad la proporción de los hogares sin relaciones sociales y que no cuentan con ningún apoyo para situaciones de enfermedad o dificultad: desde un 6,2% en 2007, la proporción que suponen estos hogares en el total se había reducido al 5,4% hasta en 2021. En 2024, después de superado el confinamiento, ha vuelto a reducirse al 4,7%, que no llega ni al 2% en términos de personas afectadas.

GRÁFICO 3.22. Proporción de hogares que disponen de otras personas que puedan ayudarle cuando tienen problemas (2007-2024)

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018, 2021 y 2024.

Sin embargo, la evolución no es así para los hogares más excluidos, que en los últimos años han visto reducirse su capital social en términos de personas a las que pueden recurrir en momentos de dificultad. La dimensión del aislamiento social se ha incrementado muy notablemente para los sectores excluidos, como veíamos al comienzo de este capítulo, pasando del 3,2% en 2018 al 16% en 2024 de la población en exclusión severa.

En el gráfico 3.22 puede verse cómo la posibilidad de recurrir a otras personas en distintos momentos de dificultad que se había reforzado como respuesta a la crisis financiera y las políticas de ajuste de la Gran Recesión, incluso más allá, en los años siguientes de recuperación, se redujo notablemente en la crisis de la COVID-19 y, lejos de recuperarse después, parece seguir disminuyendo hasta la actualidad.

Nuestro modelo de integración parecía caracterizarse históricamente, más si cabe en la comparación internacional, por las dificultades de un mercado de trabajo muy marcado por la precariedad laboral y un Estado de Bienestar insuficiente, con agujeros importantes en las redes de protección, pero que encontraban en la solidez de los lazos familiares y comunitarios una compensación notable que permitía un alto grado de integración social, aún de carácter precario en amplios sectores. Este modelo parece haberse transformado significativamente: la precariedad ha disminuido con la reforma laboral y el Estado de Bienestar ha experimentado mejoras ciertas en la protección social con el llamado escudo social frente a las últimas crisis, salvo en el ámbito de la vivienda. Sin embargo, la fortaleza de las relaciones sociales se ha resentido especialmente justo en el grupo social de los más excluidos, el que más podría necesitarlas para salir adelante.

TABLA 3.18. Modelo de relaciones de ayuda de los hogares en exclusión severa según si ayudan a otros hogares o si tienen personas a las que pedir ayuda cuando lo necesitan (% de los hogares)

	2007	2009	2013	2018	2021	2024
Ayuda mutua	51,5	47,1	53,8	63,3	36,5	33,2
Solo da ayuda	6,7	9,2	12,8	5,4	7,1	3,8
Solo recibe ayuda	12,9	18,9	20,7	18,4	36,1	32,5
Ni da ni recibe	28,9	24,8	12,8	12,9	20,4	30,5

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018, 2021, 2024.

La construcción de relaciones de ayuda mutua en las que a la vez que se ayuda a otras personas se cuenta con personas a las que recurrir en momentos de dificultad parece estar deteriorándose, y los sectores más excluidos se ven ahora más caracterizados por relaciones de dependencia del apoyo externo (solo reciben ayuda) o condenados al aislamiento social sin poder recurrir a nadie.

La tendencia que marcan en este sentido las últimas EINSFOESSA nos podrían estar configurando un escenario más complicado en este aspecto

para el futuro en el que los sectores excluidos tendrían menos capacidad de reacción propia y menos recursos y dependerían por tanto mucho más de la calidad de las políticas de inclusión para salir adelante. Además, las redes de apoyo y la ayuda que reciben las personas más excluidas suelen venir de un entorno también socialmente excluido o precarizado, y por ello el tipo de ayuda recibida suele ser insuficiente. Algo que, en consecuencia, refuerza esa mayor dependencia de la protección social pública o de entidades sociales.

3.4. El espacio social de la exclusión en proceso de cambio en la sociedad española

Ya detectábamos hace una década que se estaba produciendo una notable transformación en el espacio social de la exclusión en España. Este proceso ha seguido aumentando la brecha generacional, las dificultades de determinados tipos de hogar o la desventaja comparativa de las minorías étnicas, por ejemplo.

Para ilustrar este proceso, presentamos un análisis comparativo de las características de la población afectada por los procesos de exclusión, así como de los hogares que configuran estas personas, en tres momentos distintos (2007, 2018 y 2024), que se corresponden con periodos de bonanza económica,

en los que se supone que la sociedad y el mercado funcionan con «normalidad», sin alteraciones coyunturales que puedan condicionarlos negativamente. Pretendemos así mostrar las transformaciones en el perfil de la población excluida durante estas casi dos décadas, unas transformaciones que, más allá de los cambios coyunturales, tendrían así relación con un proceso de cambio estructural en el conjunto de la sociedad y, en concreto, en los procesos de exclusión social.

Las crisis periódicas que se han ido sucediendo, la Gran Recesión de 2008 a 2014, la crisis de la COVID-19 en 2020-2021 y la crisis de los precios

TABLA 3.19. Distribución de la población excluida por características sociodemográficas (%)

		Exclusión severa			Total de exclusión		
		2007	2018	2024	2007	2018	2024
Sexo	Hombre	47,1	49,8	51,1	45,8	49,0	50,0
	Mujer	52,9	50,2	48,9	54,2	51,0	50,0
Grupo de edad	Menos de 18 años	18,1	31,0	33,1	16,9	26,2	28,4
	18-29 años	20,1	16,3	18,2	17,2	17,5	18,6
	30-44 años	29,0	24,1	20,8	25,1	23,2	20,4
	45-64 años	17,6	24,7	24,5	20,7	25,4	25,3
	Mas de 65 años	15,1	4,0	3,5	20,2	7,6	7,3
Estudios realizados en >16	Inferior a graduado escolar o ESO	41,5	36,6	36,0	37,6	33,0	33,1
	Estudios obligatorios	33,4	40,0	35,3	32,1	35,0	33,6
	Secundaria postobligatoria	19,1	18,8	21,8	20,2	24,4	24,5
	Estudios superiores	6,0	4,6	7,0	10,1	7,6	8,8
Ocupación en >16	Trabajando	55,3	22,7	20,4	47,6	28,7	28,0
	Parado	15,5	45,3	41,9	17,8	35,0	31,0
	Estudiante	2,3	9,5	9,6	0,9	9,6	10,3
	Pensionista	18,8	6,5	5,4	24,6	10,5	9,7
	Labores del hogar	4,6	10,2	10,3	5,6	10,1	10,6
	Otras	3,6	5,8	12,5	3,5	6,2	10,5
Tiene una discapacidad		8,0	8,2	7,8	10,6	8,9	8,4
Grupos de nacionalidad	Española	83,4	69,1	64,9	88,5	73,7	68,3
	UE-15	0,8	0,8	0,7	0,8	1,4	0,8
	Resto de Europa	1,2	3,4	4,4	1,5	4,4	4,4
	África	2,3	15,9	12,7	1,2	10,6	10,8
	América Latina	12,3	9,9	16,6	7,7	9,2	14,9
	Resto	0,0	0,9	0,8	0,3	0,7	0,8
Comunidad gitana		9,1	8,9	15,3	10,0	5,0	9,6
Grado de urbanización	Urbano	63,1	59,6	53,0	64,3	55,7	52,8
	Intermedio	29,4	31,6	36,0	29,4	34,5	36,2
	Rural	7,5	8,7	11,0	6,2	9,8	11,0
Total		100	100	100	100	100	100

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2018 y 2024.

en 2022, han tenido todas ellas, en distinto grado, un grave impacto en la cohesión social, con un efecto acumulado en la exclusión de sectores crecientes de la sociedad, como hemos visto al comienzo de este capítulo. Cada una de ellas ha tenido sus peculiaridades y ha afectado por eso de forma diferencial a unos grupos sociales u otros, como hemos podido

ver también en los análisis realizados en anteriores Informes FOESSA. Lo que nos interesa aquí es detectar qué se ha quedado con carácter permanente como una característica de la sociedad española.

Además, este conocimiento actualizado de las características de la población excluida tiene una

TABLA 3.20. Distribución de los hogares excluidos según sus características (%)

		Exclusión severa			Total exclusión		
		2007	2018	2024	2007	2018	2024
Sexo del Sustentador/a principal	Hombre	73,3	62,0	58,0	70,2	61,9	57,1
	Mujer	26,7	38,0	42,0	29,8	38,1	42,9
Edad del sustentador/a principal	Menos de 29 años	6,0	8,9	14,4	6,1	12,3	14,8
	De 30 a 44 años	42,8	36,6	34,3	31,6	32,7	28,9
	De 45 a 64 años	25,9	46,1	45,1	29,5	40,8	43,9
	Más de 65 años	25,4	8,4	6,2	32,8	14,2	12,5
Nivel de estudios del sustentador/a principal	Inferior a graduado escolar o ESO	51,9	38,3	38,4	46,4	33,7	35,0
	Estudios obligatorios	27,6	37,4	32,1	26,9	32,1	30,5
	Secundaria postobligatoria	13,8	18,6	20,6	17,5	25,3	23,9
	Estudios superiores	6,6	5,8	8,9	9,2	8,8	10,7
Ocupación del sustentador/a principal	Trabajando	50,7	31,4	27,2	51,6	41,5	36,5
	Desempleado/a	15,5	48,6	45,4	16,1	30,3	31,0
	Pensionista	14,9	10,1	7,6	18,0	16,8	13,9
	Otra inactividad	18,9	9,9	19,8	14,3	11,3	18,7
Tamaño del hogar	Persona sola	11,8	20,0	34,0	17,9	24,5	31,4
	De 2 a 4 miembros	78,3	57,4	48,6	75,6	59,4	53,5
	5 y más miembros	9,9	22,5	17,4	6,4	16,1	15,0
Estructura familiar	Sin núcleo	15,3	22,4	35,6	20,8	27,3	34,0
	Mononuclear	79,7	70,2	60,0	76,1	66,6	62,3
	Polinuclear	5,0	7,4	4,5	3,1	6,1	3,7
Composición del hogar	Hay núcleo monoparental	8,4	20,1	23,0	8,2	17,2	21,6
	Hay mayor de 65 años	28,7	10,3	8,7	36,6	16,8	16,0
	Hay menor de 0-17 años	30,0	49,2	43,6	29,2	41,4	39,0
	Hay joven de 18-24 años	20,2	26,3	23,2	17,8	24,3	24,1
	Hay alguien con discapacidad	17,8	21,5	18,6	21,4	21,0	19,8
	Hay alguien ocupado	53,5	39,9	31,5	52,4	49,8	43,1
	Hay alguien parado	16,3	67,2	53,9	20,1	50,6	39,6
Grado de urbanización	Urbano	63,4	57,3	53,1	63,2	57,3	54,6
	Intermedio	28,2	32,6	36,0	30,8	31,7	34,8
	Rural	8,4	10,1	10,8	5,9	10,9	10,5
Tipo de barrio	Barrio en buenas condiciones	71,1	81,4	74,2	75,1	86,0	78,2
	Barrio degradado, marginal	28,9	18,6	25,8	24,9	14,0	21,8
Total		100	100	100	100	100	100

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2018 y 2024.

especial relevancia para el diseño de las políticas de inclusión que deberían, lógicamente, tenerlas en cuenta y adaptarse a los cambios que se han experimentado.

Por ello, además de la mirada general sobre el conjunto de la población excluida, nos fijamos especialmente en el grupo afectado por la exclusión más severa. Como hemos visto, es aquí donde se

produce la auténtica fractura social, y es este grupo, por tanto, al que prioritariamente deberían dirigirse esas políticas de inclusión.

El espacio social de la exclusión es ahora un poco más masculino (51%, 4 p.p. más que en 2007), pero, desde la perspectiva de género, lo más destacable es el gran incremento de hogares en los que la persona sustentadora principal es una mujer: estos hogares encabezados por una mujer han pasado del 27% en 2007 al 42% de los hogares en exclusión severa en 2024.

La exclusión social que afecta a la infancia se ha disparado, y 1 de cada 3 personas en exclusión social severa es menor de edad. En el 44% de los hogares en exclusión social severa hay algún menor de edad, aunque esta proporción podría estar empezando a bajar: la proporción de hogares con algún menor ha descendido 5,6 p.p. en los hogares en exclusión severa y 2,4 p.p. en el total del espacio de la exclusión desde 2021. La presencia de personas con discapacidad presenta una proporción bastante estable. El tratamiento de las familias con hijos, la conciliación y la atención a los programas educativos deben por ello ser elementos esenciales de las políticas de inclusión, ya que los avances realizados en estos ámbitos no parecen haber sido suficientes para revertir claramente la tendencia.

Por el contrario, las personas mayores de 65 años van desapareciendo progresivamente del espacio social de la exclusión, tanto individualmente como en los hogares encabezados por ellas: tan solo un 3,5% de las personas en exclusión social severa son mayores de esa edad y tampoco encontramos apenas pensionistas. A pesar del envejecimiento de la población, la mejora de las políticas sociales con este grupo, así como la historia de unas generaciones que trabajaron en las etapas más «fordistas» del desarrollo económico español, que accedieron masivamente a la propiedad de sus viviendas y que han llegado a su jubilación con una

amplia carrera de cotización, han propiciado esta mejoría general.

Encontramos, sin embargo, muchos hogares de este espacio en los que la persona sustentadora principal está en edad activa avanzada (el 45%, de 45 a 64 años), lo que posiblemente haga cambiar en el futuro la situación de la vejez si no se logra corregir la exclusión de estas personas y conseguir mejoras significativas en las últimas etapas de sus carreras laborales. A pesar de que la edad de estas personas puede suponer una dificultad para sus procesos de inclusión, un mayor nivel educativo en los sectores excluidos aporta un elemento de optimismo en cuanto a su capacidad de adaptación y de respuesta si las políticas de inclusión les aportan los instrumentos adecuados: 3 de cada 10 personas sustentadoras principales en exclusión social severa tienen estudios postobligatorios mientras que la proporción de estas personas sin estudios se ha reducido casi 14 p.p.

En 2007, 8 de cada 10 hogares eran monoparentales y tenían un tamaño intermedio, entre 2 y 4 personas. Ahora los hogares de este tamaño ya son minoría en el espacio de la exclusión social severa. La dinámica de la exclusión social parece ser especialmente dura con la diversificación de las formas familiares y de convivencia. Las personas solas, los hogares monoparentales y las familias de mayor tamaño son ahora realidades mucho más presentes entre los sectores más excluidos que hace dos décadas, y las políticas de inclusión deberán adaptarse también a esta creciente diversidad para dar una respuesta adecuada a cada caso.

Si el empleo de exclusión y la precariedad laboral eran fenómenos muy asociados a la exclusión social de hace dos décadas, ahora son el desempleo y la desconexión con el mercado de trabajo (también en estudiantes y personas dedicadas a las labores del hogar) las realidades más extendidas. Entre los más excluidos, la población que trabaja se ha reducido a menos de la mitad en porcentaje

(tan solo 1 de cada 5 en 2024) y se ha multiplicado por tres la proporción de personas desempleadas, una tendencia que se manifiesta también en la composición de los hogares, con más personas paradas y menos ocupadas.

Algunos de estos intensos procesos de cambio tienen relación con la transformación étnica del espacio social de la exclusión. Más de un tercio de la población en exclusión social severa tiene nacionalidad extranjera, y hasta un 52% de la exclusión social severa tiene un «origen migratorio»⁽⁴⁷⁾, que supone el 49% del total de la población excluida. Si tenemos en cuenta a la comunidad gitana (a pesar de su difícil cuantificación), vemos cómo se configura un espacio de la exclusión social crecientemente marcado por la diversidad étnica. El proceso de alterización del espacio de la exclusión social que esto puede implicar, que profundiza la distancia simbólica respecto del conjunto de la sociedad, podría convertirse en una dificultad

creciente en el futuro de los mecanismos de solidaridad y del apoyo social a las políticas de inclusión, precisamente las que se necesitan para superar esta situación, como ya se ha visto en otros países europeos⁽⁴⁸⁾.

Parece claro que el modelo migratorio español contribuye a la reproducción de los procesos de exclusión social por la intensidad del flujo migratorio (que supone una presencia importante de personas recién llegadas, muchas veces en situación irregular) y por condiciones laborales y sociales bastante precarias en las que se desenvuelve su asentamiento. Sin embargo, la presencia creciente de personas de origen migratorio en el espacio social de la exclusión con perfiles personales, proyectos migratorios y motivaciones bien definidas puede suponer un elemento de mayor dinamismo y potencialidades para el cambio y para su promoción social en la sociedad española.

Un elemento central para dilucidar el sentido de estas dinámicas potencialmente contradictorias será la extensión de las prácticas discriminatorias en el seno de la propia sociedad española y el éxito que puedan tener las políticas de garantía de la igualdad de trato que deben ser implementadas por las autoridades según la legislación vigente.

Desde la perspectiva territorial, también podemos ver cambios significativos. La exclusión social sigue siendo un fenómeno mayoritariamente urbano, pero cada vez menos, extendiéndose incluso en las zonas rurales (a pesar de su declive demográfico) y sobre todo en las zonas intermedias. Este proceso parece implicar una cierta dispersión territorial que facilitaría la integración social y la interacción entre distintos sectores sociales, aunque la menor presencia de

(47) Aquí habría que hacer una aclaración terminológica: En este capítulo utilizamos el término «inmigrante», en la acepción demográfica de las migraciones internacionales, para hacer referencia a las personas que habiendo nacido en otro país están residiendo en este en el momento de referencia, es decir en oposición a los «nativos» o «autóctonos». Cuando hablamos de población «extranjera» nos referimos al concepto jurídico de nacionalidad, en oposición a las personas de nacionalidad española (las personas de una doble nacionalidad se entiende en este sentido que tienen la nacionalidad española). Cuando, desde una perspectiva más sociológica, hablamos de personas «de origen migratorio» tal como lo define la UE, incluimos a aquellos casos que presentan esta característica o identidad, aunque hayan podido nacer en España (por ejemplo, las llamadas «segundas generaciones»), así como las personas nacionalizadas. La UE («*person with migratory background*») incluye tres situaciones: a) personas que han migrado a su actual país de residencia (aunque tuviesen previamente la nacionalidad de ese país de destino), b) personas que previamente tenían una nacionalidad diferente a la de su actual país de residencia y c) personas en las que al menos uno de sus padres había migrado a su actual país de residencia (https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary_en).

(48) VAN DER WAAL, J., DE KOSTER, W., y VAN OORSCHOT, W. (2023). «Three Worlds of Welfare Chauvinism? How Welfare Regimes Affect Support for Distributing Welfare to Immigrants in Europe». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 15(2):164-81.

entidades sociales y la limitada dotación relativa de recursos en esos espacios puede resultar también un reto para ello. En cualquier caso, estos datos de conjunto parecen indicar que no se está intensificando la segregación territorial de los sectores más excluidos. Aunque la identificación de los barrios más deteriorados es complicada y ha podido tener variaciones, por su propia dinámica cambiante, se sigue percibiendo que la inmensa mayoría de los sectores excluidos viven en barrios en buenas condiciones, lo que no deja de ser un elemento positivo para su futura integración social.

Todas estas cuestiones las podemos ver con más detalle en los apartados siguientes.

3.4.1. Dos décadas incrementando la brecha generacional

Las diferencias en la incidencia de la exclusión social severa según la edad se han ido incrementando notablemente en una tendencia constante durante todo el periodo del que tenemos referencia, más allá de las fluctuaciones cíclicas que hemos mostrado con carácter general. Esta diferencia se ha multiplicado por 6 entre los extremos. Mientras los grupos de más edad muestran una clara tendencia a una mejoría gradual, con una incidencia de la exclusión severa casi residual, los grupos más jóvenes son los que más han empeorado. En concreto, la infancia ha visto como la exclusión social severa le afecta más del doble ahora que en 2007.

Si tuviésemos que introducir un elemento de optimismo respecto de la situación de la infancia, lo único que podríamos destacar es una mayor tendencia al descenso de la exclusión social severa en estos últimos 3 años en este grupo respecto al resto de la población. Sin embargo, esa mejoría todavía no es suficiente ni siquiera para acercarse a la media.

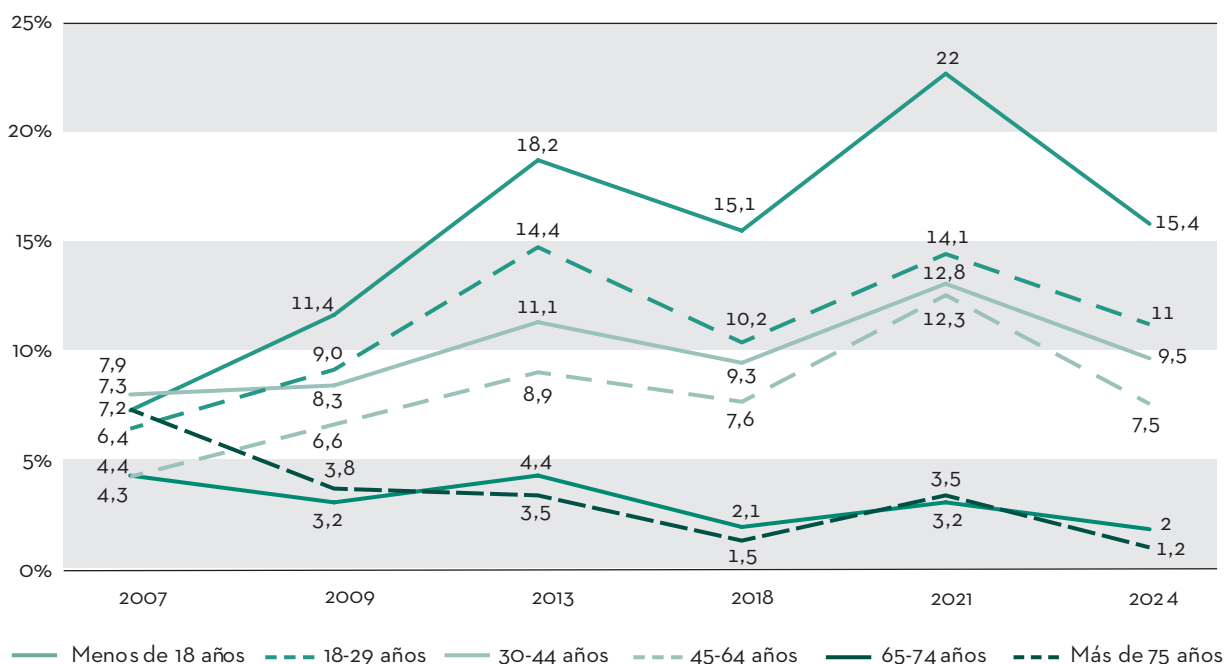
La evolución de la brecha entre las tasas de exclusión total y severa que afectan a la población joven, de 18 a 29 años, en comparación con el resto de la población adulta, ha seguido una tendencia general al alza, con la excepción del periodo comprendido entre 2013 y 2018, en el que, en un contexto de relativa recuperación, se registró una disminución de dicha brecha, especialmente en el caso de la exclusión severa.

En el año 2024, la brecha en términos de exclusión severa entre la población joven y el resto llegaba a alcanzar un 57,4%, lo que representa el segundo valor más elevado de toda la serie. Por su parte, la brecha en la exclusión total asciende al 80%, consolidándose como el dato más alto desde 2013. Esta evolución apunta a una cronificación de la desigualdad generacional en nuestro país, que no solo no consigue cerrarse, sino que continúa agravándose incluso en momentos de relativa recuperación de las necesidades sociales y niveles de integración social como el actual.

3.4.2. Una juventud marcada por la sucesión de crisis⁽⁴⁹⁾

Con esta evolución, no es de extrañar que la falta de perspectivas de futuro para una parte significativa de la juventud en nuestro país siga siendo una de las principales preocupaciones colectivas, debido al impacto que esta situación puede tener no solo en el bienestar y las condiciones materiales de las personas y hogares jóvenes, sino también en la

⁽⁴⁹⁾ Basado en el Documento de trabajo n.º 3.13. SÁNCHEZ, V. (2025). *Una juventud marcada por la sucesión de crisis. Reproducción intergeneracional de la exclusión y nuevas dinámicas excluyentes en la juventud*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo3

GRÁFICO 3.23. Incidencia de la exclusión social severa en la población de España, según grupos de edad (2007-2024)

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018, 2021, 2024.

cohesión entre generaciones y en el desarrollo económico y social del país a medio y largo plazo. Esta preocupación se ha visto acentuada por las sucesivas crisis de las dos últimas décadas, que no han hecho sino consolidar las profundas desigualdades intergeneracionales en el acceso a recursos y oportunidades.

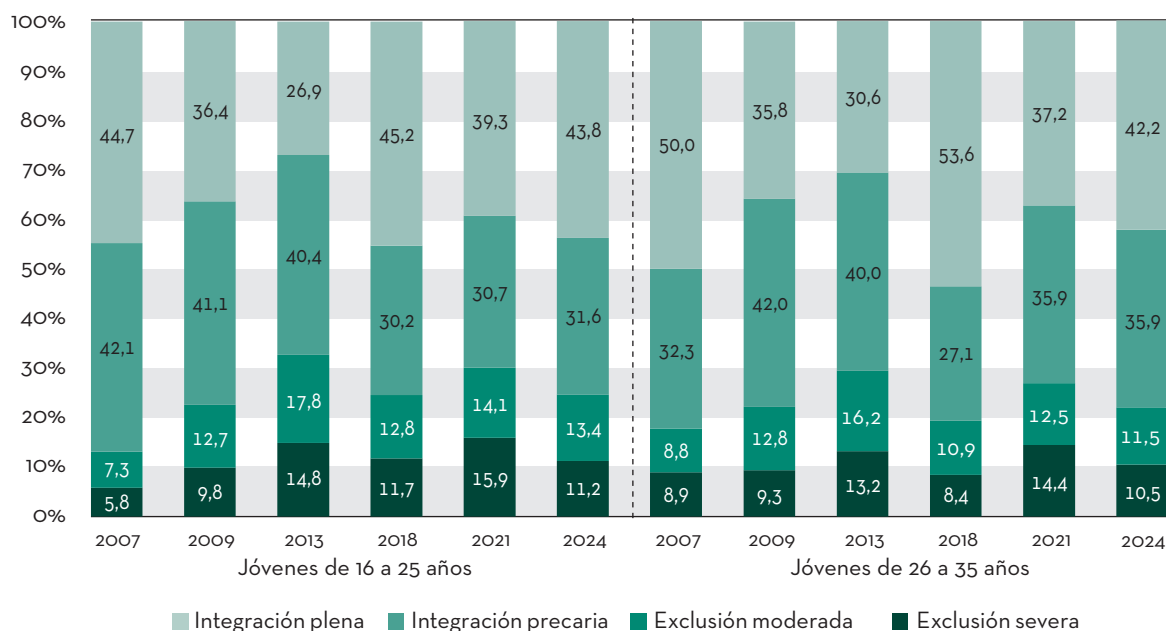
La exclusión juvenil ha vuelto a niveles prepandemia, pero la situación previa a la crisis financiera sigue sin recuperarse

La población de entre 16 y 25 años, así como la de entre 26 y 35 años, conforma el grupo considerado como joven en este apartado, con una perspectiva un poco más amplia. Siguiendo la tónica general, en ambos se observa una mejora significativa en su situación durante el último trienio. Esta evolución positiva ha permitido recuperar niveles de exclusión similares a los registrados en el periodo inmediatamente anterior a la crisis

provocada por la pandemia de COVID-19. Sin embargo, la tasa de exclusión severa entre la población joven de 26 a 35 años se sitúa actualmente por encima de la registrada entonces, con un aumento de 2,1 p.p.

En cualquier caso, los niveles de exclusión que afectan a la población joven en nuestro país aún no han logrado recuperar los valores previos al inicio del ciclo acumulativo de crisis. A lo largo de todo este periodo, la exclusión severa ha aumentado un 98,3% entre las personas jóvenes de entre 16 y 25 años, y un 18% en el grupo de edad comprendido entre los 25 y los 35 años.

En el último trienio se ha constatado también una mejora en las tasas de integración de la población joven. Cuatro de cada 10 personas jóvenes en nuestro país se encuentran en situación de integración plena, al mismo tiempo que más de 3 de cada 10 se hallan en una situación de integración

GRÁFICO 3.24. Evolución de los niveles de integración social de la población joven por grupos de edad (2007-2024)

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018, 2021, 2024.

precaria. Se trata de unas cifras ligeramente inferiores a las registradas para el conjunto de la población.

2,5 millones de jóvenes en situación de exclusión y 1,2 millones en exclusión severa

En términos de valores absolutos es posible estimar que, en 2024, cerca de 2,5 millones de jóvenes se encontraban en situación de exclusión, de los cuales aproximadamente 1,2 millones enfrentaban una exclusión de carácter severo. En comparación con el periodo anterior a la pandemia, el número de jóvenes en situación de exclusión ha aumentado en la actualidad en 309 mil personas, mientras que quienes se encuentran en exclusión severa han crecido en 169 mil.

Desde una perspectiva más amplia, al final del periodo analizado (2007-2024), España ha registrado un considerable incremento de cerca de

403 mil jóvenes más en situación de exclusión en total, de los cuales 160 mil corresponden a exclusión severa. Este crecimiento resulta especialmente preocupante si se tiene en cuenta que se ha producido en un contexto de reducción del peso demográfico de la población joven, dado que en 2024 había 2,4 millones menos de personas jóvenes en el país que en 2007, como consecuencia del progresivo envejecimiento poblacional derivado, en particular, de un prolongado descenso de la natalidad.

Trayectorias de la población joven marcadas por la exclusión social

La población más joven no solo afronta en la actualidad situaciones de notable dificultad, sino que dichas condiciones han estado presentes de forma persistente a lo largo de su trayectoria vital. Esta realidad se evidencia con claridad al analizar los contextos y la incidencia de la exclusión

TABLA 3.21. Evolución de la incidencia de la exclusión social por generaciones, y promedio del periodo en 2007-2024 (%)

	2007	2009	2013	2018	2021	2024	Promedio de incidencia	2007-24	2018-24
Generación Alpha (2013-24)	-	-	39,1	27,8	33,9	30,6	32,9	-	2,8
Generación Z (1997-2012)	-	31,4	35,2	24,2	30,6	25,0	29,3	-	0,8
Generación Y/millennial (1981-96)	18,6	23,2	30,9	19,5	25,5	21,2	23,2	2,6	1,7
Generación X (1965-80)	15,2	21,9	25,6	17,6	23,9	17,6	20,3	2,4	0,0
Baby boomers (1946-64)	10,0	17,5	20,6	9,9	11,7	10,6	13,4	0,6	0,7
Silenciosa (1945 y anterior)	17,8	11,2	13,3	6,3	10,9	6,6	11,0	-11,2	0,3
Total	16,4	19,5	25,3	18,3	23,4	19,3	20,4	2,9	1,0

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018, 2021, 2024.

social entre distintas generaciones a lo largo de la serie histórica disponible. Son sin duda las generaciones más jóvenes las que han experimentado niveles elevados de exclusión desde edades tempranas, muchas veces a lo largo de toda su infancia.

Particularmente relevante es la situación de la generación Y o *millennial* (nacida entre 1981 y 1996), dado que está integrada principalmente por aquellas personas que accedieron a la adultez desde el inicio del ciclo de acumulación de crisis, lo que ha condicionado de forma profunda sus trayectorias de emancipación y autonomía. En la actualidad, 2 de cada 10 integrantes de esta generación continúan en situación de exclusión social, una proporción que se sitúa 2,6 p.p. por encima de la registrada al inicio del periodo. Por su parte, la generación X (nacida entre 1965 y 1980), aquella que alcanzó la adultez antes del inicio de la sucesión de crisis, ha contado por lo general con mayores niveles de estabilidad y protección. No obstante, al final del periodo analizado, también en este grupo las tasas de exclusión han aumentado, con un incremento de 2,4 p.p. Son estas dos generaciones las que muestran un empeoramiento neto significativo en los niveles de exclusión al término del periodo analizado, lo que confirma su especial vulnerabilidad a lo largo de todo este ciclo.

Más estabilidad laboral en la juventud, pero no para los más vulnerables

En las últimas décadas, buena parte de las trayectorias de inserción laboral de la juventud en nuestro país se ha visto marcada por elevados niveles de precariedad, manifestada en la sucesión de contratos temporales, formativos o de carácter estacional, así como en la alternancia de estos periodos de empleo con otros de desocupación. La reforma laboral aprobada a finales de 2021 ha representado, sin lugar a duda, un punto de inflexión en esta dinámica para un amplio sector de la juventud trabajadora. La reducción de la temporalidad ha sido particularmente significativa entre las personas más jóvenes, especialmente en el grupo etario de 16 a 25 años. Antes de la entrada en vigor de la reforma, menos de 4 de cada 10 jóvenes en este rango de edad contaban con una relación contractual estable, ya fuera mediante contrato fijo o fijo discontinuo. Sin embargo, en 2024 este porcentaje alcanzó el 78,4%, situando así los niveles de estabilidad contractual juvenil en valores comparables a los registrados por la población adulta mayor de 36 años.

Pese a estos avances, los beneficios de dicha mejora no se han distribuido de manera equitativa

TABLA 3.22. Tasa de temporalidad y estabilidad entre la población joven trabajadora (de 16 a 35 años) por características individuales o de los hogares (2024)

		Estable	Temporal	Otros	Ns/nc	Total
Sexo	Hombre	66,4	28,1	3,0	2,6	100
	Mujer	63,1	31,6	3,7	1,6	100
Nivel de estudios	Sin obligatorios	42,9	43,7	9,7	3,7	100
	Obligatorios	61,2	31,8	4,4	2,6	100
	Postobligatorios	64,8	30,3	2,8	2,2	100
	Superiores	72,3	24,5	2,2	1,0	100
Ha repetido algún curso	No	65,8	30,0	3,1	1,1	100
	Sí	61,7	30,5	3,9	3,8	100
Nacionalidad	Española	66,1	30,4	1,6	1,8	100
	Extranjera	60,3	27,2	9,4	3,2	100
Lugar de nacimiento	España	65,5	30,8	1,8	1,9	100
	Extranjero	63,1	26,7	7,7	2,5	100
Población gitana	No	65,2	29,7	3,2	2,0	100
	Sí	50,6	32,6	9,0	7,9	100
Situación del hogar	Integración plena	71,8	26,4	0,8	0,9	100
	Integración precaria	67,2	28,7	2,2	2,0	100
	Exclusión moderada	45,2	37,8	9,6	7,3	100
	Exclusión severa	35,0	45,9	16,0	3,1	100
Total		64,9	29,7	3,3	2,1	100

Fuente: EINSFOESSA 2024.

entre toda la juventud. Aquellas personas jóvenes procedentes de hogares en situación de mayor vulnerabilidad, en el espacio social de la exclusión, o con niveles educativos más bajos continúan enfrentando vínculos laborales marcados por la inestabilidad en mayor proporción. Cabe destacar, no obstante, que las desigualdades anteriormente observadas en función de la nacionalidad y del lugar de nacimiento se han reducido de forma significativa en el periodo reciente en comparación con la población autóctona.

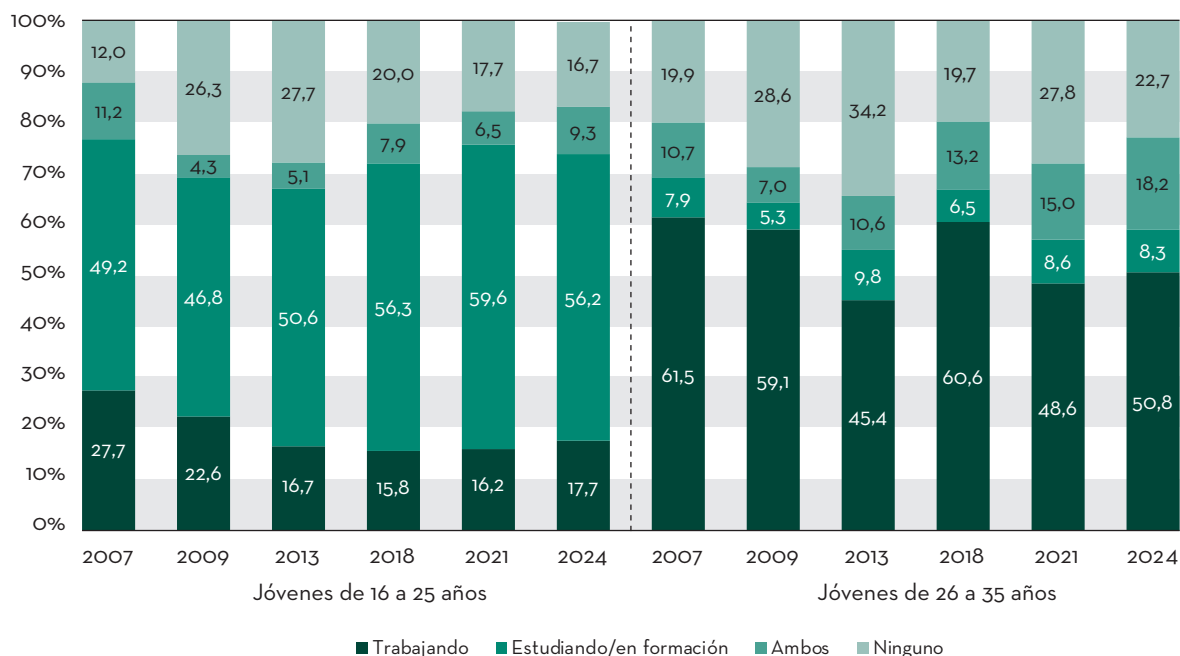
Menos jóvenes fuera del sistema educativo y del mercado laboral, pero no en algunos perfiles

El último ciclo del mercado laboral ha tenido también como uno de sus efectos positivos la

reducción de la población joven que no participa en actividades laborales, educativas o formativas. Este fenómeno, cuya incidencia aumentó de manera sostenida entre 2007 y 2013, ha experimentado desde entonces una evolución desigual en las distintas cohortes jóvenes. En este proceso de creciente activación de la juventud, es destacable el aumento de personas que manifiestan estar estudiando (o formándose) y trabajando a la vez, una proporción que ha venido creciendo de forma continuada desde 2009 en esta serie para ambos grupos de edad.

Con todo, a pesar de las mejoras observadas en el último ciclo, conviene subrayar que todavía la incidencia de este fenómeno es mayor que antes del inicio de la crisis financiera, lo que evidencia

GRÁFICO 3.25. Evolución de la relación con el empleo y los estudios/formación de la población joven (2007-2024)



Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018, 2021, 2024.

que en nuestro país existe un importante desafío pendiente para reducir estas cifras.

Cabe subrayar además la diferencia en la dinámica del sistema educativo y de formación, donde ahora hay más jóvenes mejorando su cualificación que en todo el periodo analizado. Por el contrario, en el mercado de trabajo, la presencia de las personas jóvenes es menor que en 2007.

La prevalencia de este problema continúa siendo mayor entre las mujeres jóvenes, aunque en el último sexenio ha experimentado una disminución de 2 p.p, situándose en un 21,3%. Entre los hombres se ha registrado un incremento de 1,4 puntos en el mismo periodo, alcanzando el 17,9%.

El nivel educativo máximo alcanzado también desempeña un papel determinante en la incidencia de esta situación. En 2024, el 48,6% de las personas jóvenes sin estudios obligatorios permanecían fuera del empleo y la educación/

formación, porcentaje que desciende al 26,8% entre quienes han completado dichos estudios.

Por otro lado, la juventud de nacionalidad extranjera presenta una prevalencia notablemente elevada, con un 31,8% (un 29,7% en quienes nacieron fuera del país). No obstante, los niveles más alarmantes se registran entre la juventud gitana, donde la incidencia alcanza el 61,5%, así como entre quienes residen en hogares marcados por situaciones de exclusión severa, con un 51,4%.

Por otro lado, parece relevante que el 18,2% de los jóvenes de 26 a 34 años tiene que compaginar trabajo y formación, siendo un fenómeno muy superior al registrado al principio de la serie y que apunta a una necesidad de especialización posgraduación que se ha convertido en una clave para la empleabilidad y que conlleva en muchos casos unos costes económicos altos, no cubiertos por el sistema educativo. Puede ser este un fenómeno que pueda estar generando nuevas desigualdades para el futuro.

TABLA 3.23. Incidencia de la exclusión social, total y severa por tipos de hogar (% sobre el número de hogares de cada tipo)

		Exclusión severa							Total de exclusión					
		2007	2009	2013	2018	2021	2024		2007	2009	2013	2018	2021	2024
N.º de miembros en el hogar	Persona sola	3,3	8,2	7,0	5,4	10,9	10,1		14,0	20,3	20,6	15,5	21,9	20,8
	De 2 a 4 miembros	5,9	5,6	7,9	5,8	8,7	6,0		16,1	15,0	20,2	13,8	18,1	14,7
	5 y más miembros	9,0	13,1	23,0	24,5	28,4	19,2		16,7	29,5	43,2	40,7	43,2	37,1
Estructura del hogar	Sin núcleo	4,5	8,5	7,6	5,6	10,8	9,7		17,1	21,1	21,1	16,0	22,4	20,6
	Mononuclear	5,7	5,6	8,7	6,9	9,9	7,1		15,4	14,9	21,3	15,1	19,5	16,5
	Polinuclear	9,8	18,4	19,1	19,7	21,5	12,9		17,6	43,2	37,4	37,7	33,3	24,0
Composición del hogar	Hay núcleo monoparental	4,4	12,1	12,3	14,6	19,3	13,7		12,1	32,1	30,0	29,2	37,3	28,8
	Hay alguien mayor de 65 años	5,2	4,2	3,9	2,1	4,0	2,1		18,3	12,7	13,8	8,0	10,4	8,4
	Hay algún menor	5,6	9,2	14,9	11,8	18,1	12,4		15,7	22,3	32,3	23,1	29,7	24,7
	Hay algún joven	5,8	10,1	13,0	11,2	13,3	10,4		14,6	22,8	30,5	24,1	27,6	24,1
	Hay persona con discapacidad	8,4	9,4	10,4	9,8	17,6	10,3		29,2	26,8	28,1	22,2	31,5	24,4
Total hogares		5,6	6,7	8,9	6,9	10,6	8,0		15,8	17,2	21,9	15,9	20,8	18,0

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018, 2021, 2024.

3.4.3. Algunos tipos de hogar especialmente afectados

La mayoría de los hogares afectados por procesos de exclusión social responden al perfil mayoritario de la sociedad española: son hogares más bien pequeños, de 2 a 4 miembros (53,5% de los hogares excluidos), de estructura sencilla, mononuclear (62,3%) y en un amplio porcentaje con menores de edad (39%). La incidencia relativa en los distintos tipos de hogar, sin embargo, no responde a esa pauta ni ha seguido la misma dinámica en estas dos décadas.

Como puede verse en la tabla 3.23, son los hogares de mayor tamaño y con estructura más compleja, con varios núcleos familiares, los que más probabilidades tienen de verse afectados por procesos de

exclusión social, tanto en sus formas más severas como en las más moderadas.

Los hogares en los que hay un núcleo monoparental están también más afectados por estos procesos, y en menor grado, también los que tienen menores de edad, jóvenes o personas con discapacidad en su composición presentan una incidencia superior a la media de la población. Por el contrario, en los hogares en los que hay personas mayores de 65 años, la incidencia de la exclusión social es muchísimo menor (hasta cuatro veces menos de incidencia de exclusión social severa).

La situación que podemos observar hoy, aunque mantiene algunos elementos constantes en todo este periodo, es el resultado de dinámicas que presentan ciertas diferencias.

Las personas solas superaron razonablemente el impacto de la crisis financiera, pero no han superado apenas los efectos de las últimas crisis y tienen ahora tres veces más incidencia de exclusión social severa.

Los hogares de tamaño intermedio y de estructura más sencilla (un núcleo familiar) se han visto menos afectados por las crisis y presentan ahora una situación equivalente e incluso mejor que en 2007.

Los hogares de mayor tamaño, los que cuentan con menores de edad, jóvenes o personas con discapacidad en el hogar, o con un núcleo monoparental, han experimentado una notable intensificación de los efectos de las crisis sucesivas en términos de exclusión social. En estos casos, la situación ahora es dos veces peor que en 2007 en cuanto a la incidencia de la exclusión social severa (hogares de más tamaño, con menores de edad y jóvenes) y hasta tres veces peor (hogares monoparentales). Los hogares con personas con discapacidad han experimentado una reducción en la incidencia de la exclusión social en todo el periodo, pero han empeorado en términos de exclusión social severa (casi 2 p.p. más), aunque menos que el conjunto de los hogares.

Estas distintas dinámicas y las dificultades que reflejan en unos y otros tipos de hogar para dar respuesta a los contextos adversos deberían tenerse en cuenta en la reconfiguración de las políticas familiares que se pretende con la nueva legislación.

3.4.4. Una mirada de género a la exclusión social⁽⁵⁰⁾

Las diferencias por sexo no son tan relevantes en cuanto a la incidencia de la exclusión social como hemos visto entre las distintas generaciones.

(50) Basado en el Documento de trabajo 3.12 DAMONTI, P., CARBONERO, M^a A. (2025). *Una mirada de género a la exclusión social*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo3

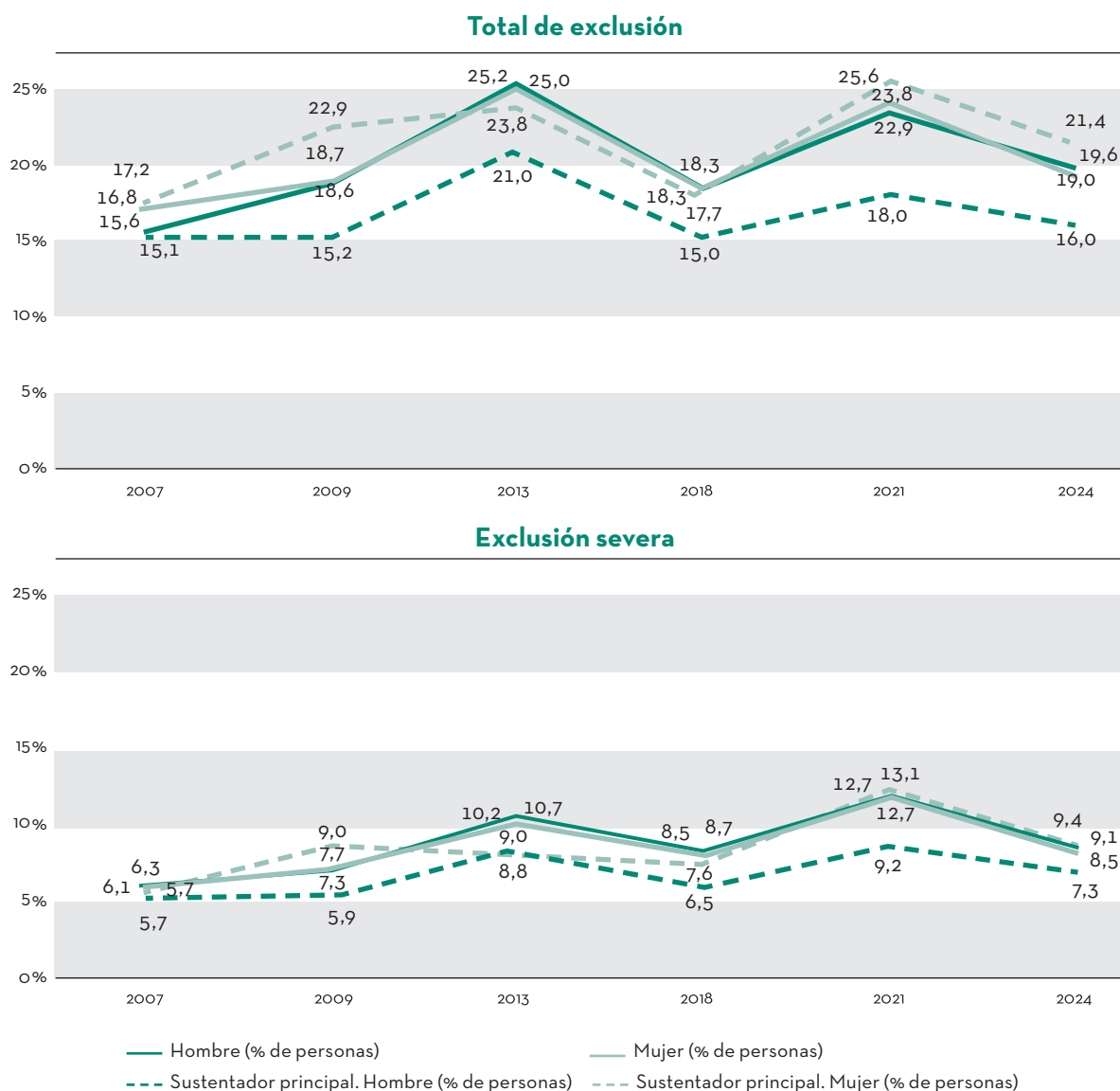
Cuando hablamos del conjunto de la población (las líneas continuas en el gráfico 3.26), las diferencias son prácticamente inexistentes, tanto en el total de la exclusión social como en cuanto a la exclusión severa. Es preciso recordar que la unidad de análisis es el hogar y que dentro de los hogares, en su conjunto, la distribución por sexos está bastante equilibrada. Las diferencias entre los miembros de un mismo hogar en cuanto a la participación social en los distintos espacios que aquí se analizan no se tienen en cuenta y necesita otras vías de aproximación que se desarrollarán en los análisis posteriores. Sin embargo, sí hay una diferencia significativa en cuanto a la incidencia de la exclusión social en los hogares según el sexo de la persona sustentadora principal, tanto en el nivel de la exclusión como en la dinámica que ha presentado en estos años⁽⁵¹⁾.

Más dificultades para las mujeres al frente de un hogar

Una primera mirada general a la situación del conjunto de los hogares refleja que los hogares

(51) Para evitar esta invisibilización de las diferencias entre hombres y mujeres, se ha tomado como unidad de referencia los hogares y no los individuos. Tanto en esta encuesta como en la práctica totalidad de las fuentes de este tipo, la asignación de los individuos a una determinada categoría se desprende, en realidad, de datos agregados para el conjunto del hogar, considerando que todos sus miembros comparten el mismo nivel de pobreza y de exclusión social. Esta decisión metodológica se justifica por el hecho de que los hogares constituyen unidades de consumo y de redistribución interna de recursos, pero omite el hecho de que, en una sociedad desigual desde un punto de vista de género, la distribución de los recursos entre mujeres y hombres de una misma familia dista mucho de ser igualitaria y equitativa (Fernández, 1998; Gabàs i Gasa, 2003). Se trata, en suma, de una decisión metodológica comprensible, pero con evidentes limitaciones desde un punto de vista de género, y por ello en este apartado se toman como referencia los hogares, distinguiéndolos en función del sexo de la persona que aporta más ingresos.

GRÁFICO 3.26. Incidencia de la exclusión social y de la exclusión social severa por sexo, para toda la población y para las personas sustentadoras principales (2007-2024)



Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018, 2021, 2024.

con sustentadora principal mujer son una realidad en expansión que ha pasado del 21,9% del total en 2007 al 35,9% en 2024, según la propia EINSFOESSA.

Su expansión numérica, sin embargo, no se ha acompañado de una mejora en sus condiciones de vida, sino que persiste una mayor exclusión

social en relación a los hogares sustentados por hombres. Esta brecha es algo que, con oscilaciones puntuales, se ha mantenido en todo el periodo observado, desde que se realizó la primera encuesta hace casi 20 años, en 2007, reflejo del carácter estructural de las desigualdades de género observadas, y es ahora incluso mayor que en otros momentos anteriores.

A los hogares encabezados en términos económicos por una mujer, la crisis financiera les afectó inicialmente más al principio, pero luego se produjo lo que se denominó «igualación a la baja», que aquí significaba que los hogares encabezados por un hombre empeoraron mucho más en la segunda parte de la crisis (2013 en el gráfico 3.26). En la crisis de la COVID-19, la dinámica ha sido distinta y el impacto en los hogares encabezados por mujeres ha sido mucho mayor en términos de exclusión social. Si el pinchazo de la burbuja inmobiliaria que trajo la Gran Recesión afectó preferentemente a sectores como la construcción y la industria que la abastecía, eminentemente masculinizados, el confinamiento afectó sobre todo al comercio y los servicios, mucho más feminizados.

En el conjunto del periodo puede apreciarse, más allá de estas diferentes dinámicas, una tendencia al aumento de las desigualdades de género. Aunque en el último periodo 2021-2024 puede verse una mejoría más rápida en los hogares encabezados por mujeres, la situación está lejos todavía de la igualdad y han aumentado claramente las diferencias respecto de los periodos anteriores de bonanza, en 2007 y 2018.

Hemos visto en análisis anteriores que, al margen de las diferencias cuantitativas en la incidencia de la exclusión, la perspectiva de género nos identifica muy claramente también diferencias cualitativas en los itinerarios y los factores que inciden en la exclusión social entre hombres y mujeres.

Se observa que la mayor exclusión de los hogares sustentados por mujeres remite, en gran parte, a su peor situación económica (el 26,7% de los hogares que reciben su ingreso principal de una mujer experimenta exclusión en el eje económico frente al 21,3% cuando el sustentador principal es un hombre). Esto tiene consecuencias también en otros aspectos, como la vivienda, que se ha configurado progresivamente como un factor clave en la dinámica de la exclusión en nuestra

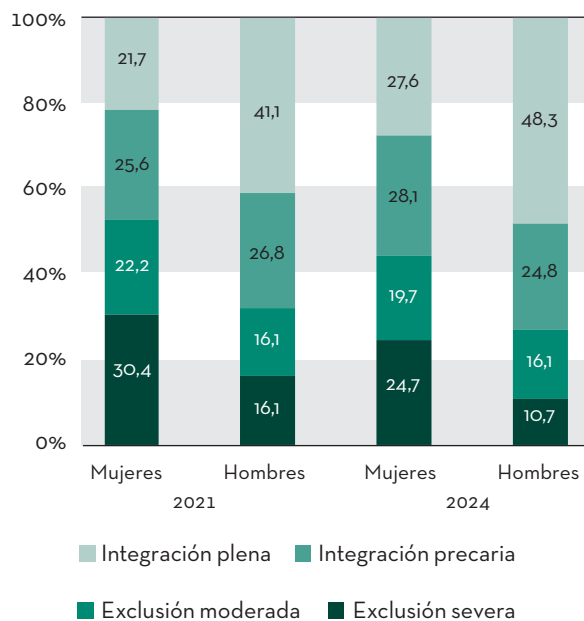
sociedad. Cabe señalar, a este respecto, que el 16,0% de los hogares que reciben su ingreso principal de una mujer experimenta pobreza severa una vez sufragados los gastos de la vivienda, mientras que ese problema baja al 10,3% cuando el sustentador principal es un hombre. Otro aspecto que se ve afectado por las dificultades económicas es la salud, principalmente por la imposibilidad de costear tratamientos o seguir dietas que, incluso en un país con sistema sanitario público, siguen sin sufragarse integralmente por parte de las instituciones sanitarias (se encuentra en esta situación el 13,5% de los hogares que reciben su ingreso principal de una mujer, frente al 8,8% cuando el sustentador principal es un hombre).

Esta caracterización general de los hogares en función del sexo de la persona que aporta más ingresos ofrece una primera y esencial, fotografía de la realidad social; sin embargo, esconde realidades muy distintas en su interior, realidades que es necesario analizar de forma particular para obtener una imagen más precisa de las desigualdades de género en el ámbito de la exclusión, que pueda servir como punto de partida para el diseño y la implementación de políticas públicas más focalizadas.

Destaca, en primer lugar, la situación de los hogares monoparentales (es decir, hogares formados por un solo progenitor que convive con uno o más hijos o hijas menores de 25 años, con o sin otras personas en el hogar) que suponían, en el año 2020, el 6,0% del total de hogares, según la Encuesta Continua de Hogares (ECH). Estos hogares se caracterizan por ser un tipo de hogar altamente feminizado (el 81,2% está encabezado por una mujer, siempre según la ECH, encuesta de referencia en este ámbito, un dato que también lo ha confirmado la EINSFOESSA, que sitúa el grado de feminización en un 81,3%) y que experimenta niveles muy elevados de exclusión, significativamente mayores a los de cualquier otro tipo de

hogar analizado (en 2024, su índice sintético de exclusión dobla al del conjunto de los hogares, situándose en 2,21, cuando el índice general es del 1,11). Otro elemento que habría que resaltar es que, en los hogares monoparentales, la brecha de género es muy profunda, mucho mayor de la que se puede encontrar en el conjunto de la sociedad o en otros tipos de hogares también analizados (el índice sintético de exclusión alcanza, en su caso, el 2,42 cuando el sueldo principal lo aporta una mujer, frente al 1,18 cuando el sustentador principal es un hombre). En un mayor nivel de detalle, se observa que la mayor brecha se sitúa en la exclusión severa, que abarca en 2024 a un 24,7% de los hogares monomarentales, mientras que en los hogares con sustentador masculino es del 10,7%.

GRÁFICO 3.27. Hogares monoparentales en situación de integración plena, integración precaria, exclusión moderada y exclusión severa según el sexo de la persona que aporta más ingresos



Nota: La muestra de hogares monoparentales encabezados por hombres es reducida, por lo que estos datos deben tomarse con precaución.

Fuente: EINSFOESSA 2021 y 2024.

En el otro extremo, únicamente 1 de cada 4 hogares con sustentador principal mujer (27,6%) se encuentra en integración plena, dato que llega casi a duplicarse cuando el sueldo principal lo aporta un hombre (48,3%).

Los hogares con persona sustentadora principal joven también presentan niveles de exclusión elevados, significativamente superiores a los que se registran en el conjunto de la sociedad, aunque claramente inferiores a los registrados en el caso de los monoparentales (el índice sintético de exclusión social se sitúa aquí en 1,94 cuando, como ya se ha señalado, el índice general es de 1,11). En este caso, a diferencia del anterior, sin embargo, parece haber cierta ventaja de los hogares sustentados por mujeres (el índice sintético de exclusión social se sitúa aquí en 1,88 cuando el ingreso principal lo aporta una mujer y en 1,98 cuando el sustentador principal es un hombre). Se trata, en cualquier caso, de una diferencia mínima y contraria a los resultados obtenidos en otras ediciones de la encuesta, con lo cual no cabe extraer conclusiones definitivas al respecto. Más relevante parece señalar las diferencias cualitativas entre los hogares jóvenes, según el sexo de la persona sustentadora principal: cuando es una mujer, los problemas económicos tienen un 19% más incidencia y los problemas de relaciones sociales les afectan un 9% menos. Esto apunta al mantenimiento de patrones de género tradicionales también en cohortes más jóvenes.

Otro tipo de hogar muy feminizado es el de las personas mayores que viven solas (el 69,4% de las personas de 65 o más años que viven solas son mujeres, dato que sube al 76,1% cuando hablamos de personas de 75 o más años). Aquí también se repite el patrón que mostrábamos para las personas jóvenes, algo menos de exclusión social en las mujeres y las mismas diferencias cualitativas: las mujeres experimentan comparativamente más dificultades en la esfera económica, mientras que los hombres tienen más dificultades en la esfera relacional y de cuidados. Pero en ambos casos,

hombres (ISES = 0,58) y mujeres (0,53), el elemento esencial es que comparten con el resto de personas mayores una posición de clara ventaja comparativa, con la mitad de incidencia de los procesos de exclusión social que el conjunto de la población: un final de ciclo vital afortunado para una generación que comenzó su vida en los años duros del franquismo, que ha protagonizado en primera persona el profundo cambio de la sociedad española, que experimentó los efectos del proceso de industrialización en clave fordista y que ahora se ve compensada (al menos comparativamente) con las consecuencias de carreras de cotización prolongadas (menos en las mujeres) y de un modelo de integración social más tradicional (vivienda en propiedad, relaciones comunitarias, homogeneidad cultural...).

3.4.5. El cuidado de la infancia en contextos de desigualdad: implicaciones para el bienestar de los y las menores de edad y la igualdad de género⁽⁵²⁾

El cuidado de la infancia es una dimensión fundamental de los sistemas de bienestar. La literatura existente coincide en señalar que los modelos de bienestar que más invierten en servicios de cuidado infantil y en políticas de conciliación de la vida laboral y familiar consiguen tanto mejorar la protección social de la infancia como reducir las desigualdades de género (Heckman, 1974; Plavgo y Hemerick, 2021).

Sin embargo, a pesar de su trascendencia, España cuenta con un modelo de atención a la infancia insuficiente. Se caracteriza por permisos de cuidados reducidos y escasamente retribuidos, una oferta pública de plazas en centros de educación infantil insuficiente y prestaciones económicas prácticamente inexistentes. Si bien es cierto que en las últimas dos décadas se han producido avances importantes principalmente en las dos primeras dimensiones (permiso por nacimiento y cobertura de escuelas infantiles), los resultados en términos de cohesión social han sido desiguales y se ajustan a lo que se conoce como «efecto Mateo», en referencia a que son las clases sociales más favorecidas quienes más se benefician de las políticas familiares existentes, reforzando así las desigualdades socioeconómicas (Ayuso y Bascón, 2012; Elizalde-San Miguel, Díaz y Sanz, 2019; Moreno Mínguez, 2007; Torns *et al.*, 2012; León, 2022; León y Pavolini, 2014).

Una oferta insuficiente de apoyos públicos universales a la infancia genera en las familias la búsqueda de recursos alternativos. Estas estrategias incluyen la adaptación de las jornadas laborales de los progenitores (en especial de las madres) la implicación de la familia extensa (especialmente abuelas y abuelos) o la contratación de servicios privados de cuidado, estrategias diversas que tienen un elemento común: su carácter individualizado que implica importantes desigualdades sociales, tanto de género como de clase social. Las desigualdades de género se observan de manera clara en el reparto de las tareas de cuidados y el mantenimiento de roles tradicionales que sitúan a las mujeres como principales cuidadoras de la infancia, mientras que las desigualdades de clase social son evidentes en el tipo de recursos y las estrategias que ponen en marcha las familias de manera complementaria al sistema educativo para poder conciliar y cuidar. En este sentido, el uso de actividades extraescolares ha ido ganando relevancia como herramienta tanto de conciliación como de refuerzo del capital educativo, cultural y social de la infancia que puede acceder a ellas.

(52) Basado en el Documento de trabajo 3.8. ELIZALDE, B., LAPUERTA, I. (2025). *El cuidado de la infancia en familias de bajos salarios: implicaciones para el bienestar de los menores y la igualdad de género*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo3

Partiendo de la existencia de un modelo insuficiente de apoyo al cuidado de la infancia, este trabajo analiza quién asume los cuidados de la infancia y cómo las desigualdades socioeconómicas condicionan el acceso a distintas estrategias y recursos de cuidado infantil entre las familias con hijos e hijas menores de edad. En su desarrollo se han utilizado los datos de la EINSFOESSA 2024, que incorpora indicadores clave para examinar el tipo de recursos que emplean las familias desde una perspectiva de género y clase social.

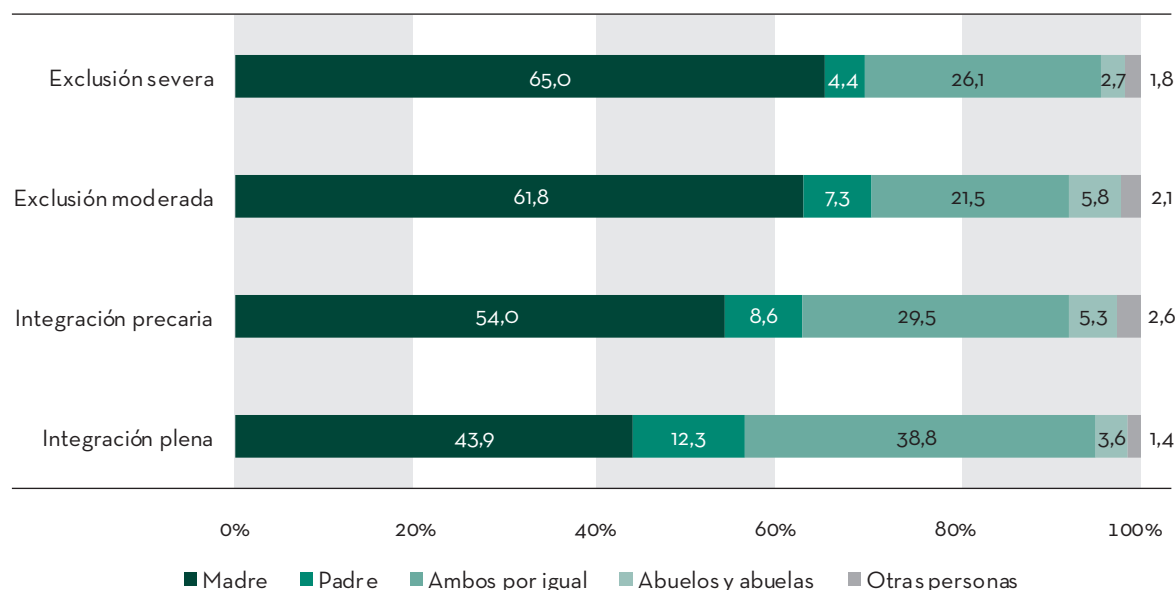
¿Quién cuida a los niños y niñas menores de 6 años en España?

Las madres son identificadas como las principales responsables de los cuidados en 1 de cada 2 hogares. Esta identificación de la madre como cuidadora principal del hogar es patente en hogares con diferente nivel de estudios, país de origen, ingresos o grado de integración-exclusión

del hogar. Sin embargo, en el espacio de la exclusión social, la predominancia de la mujer como cuidadora principal es mayor, como puede verse en el gráfico 3.28.

La corresponsabilidad, entendida como la situación en la que las familias han identificado a «ambos progenitores» como principales cuidadores, es el modelo de reparto de cuidados que declaran seguir el 39% de los hogares con integración plena, mientras que este porcentaje desciende significativamente en el resto de los hogares (es el 20% de los casos entre los hogares con exclusión moderada). En este sentido, cabe señalar que la exclusión en los hogares está vinculada con frecuencia al desempleo o la inactividad, superior entre las mujeres, por lo que los datos parecen apuntar a que el empleo constituye una variable significativa para avanzar hacia la corresponsabilidad en el reparto de los cuidados de los hijos e hijas.

GRÁFICO 3.28. Principal persona responsable del cuidado de los hijos y las hijas menores de 6 años según el grado de integración-exclusión del hogar



Fuente: EINSFOESSA 2024.

Otras variables analizadas proporcionan resultados coherentes con esto. Así, los hogares con menores ingresos identifican la corresponsabilidad como el modelo de reparto del trabajo de cuidados de los hijos y las hijas en el 20% de los casos, mientras que en las familias con mayores ingresos este modelo de reparto está presente en más de un 42% de los hogares.

Es al analizar el nivel de estudios cuando se observan las mayores diferencias en términos de corresponsabilidad. En este caso, la corresponsabilidad alcanza el 47%, el valor más alto observado, entre los hogares cuyas madres tienen estudios universitarios, mientras que el reparto de estas tareas es compartido en un 16% de los hogares donde las madres no tienen estudios y en un 28% de aquellos en los que tienen estudios primarios. Cabe señalar que el nivel de estudios de las madres constituye una variable significativa tanto en España como en otros países para entender de qué manera los modelos de corresponsabilidad en el cuidado de los hijos y las hijas se asientan en las familias (Domínguez-Fogueras, 2015). Los datos, por tanto, permiten confirmar que las desigualdades sociales en términos estructurales constituyen en sí mismas un elemento explicativo también de las desigualdades de género, ya que en situaciones de riesgo socioeconómico, la interiorización y el mantenimiento de pautas de división de roles de género tradicionales es más acusada. En este sentido, el nivel educativo constituye una variable de protección para las mujeres a la hora de negociar y defender sistemas de reparto más igualitarios.

Un acceso desigual a recursos de conciliación más allá del horario escolar

El uso diferencial que hacen las familias en España de las actividades extraescolares es un factor elemental tanto en la organización cotidiana de las familias como en el desarrollo educativo de la infancia.

Desde una perspectiva socioeconómica, las actividades extraescolares cumplen una doble función:

por un lado, facilitan la conciliación de la vida laboral y familiar al ofrecer un marco estructurado de actividades fuera del horario escolar, y por otro, contribuyen a la formación integral de la infancia al proporcionar aprendizajes complementarios a la educación formal que incrementan su capital cultural. Sin embargo, el acceso a estas oportunidades está fuertemente mediado por la posición socioeconómica de las familias, por lo que las actividades extraescolares constituyen un importante elemento explicativo de las desigualdades de clase social a las que está expuesta la infancia.

Por ejemplo, Moreno (2025) muestra, a partir del análisis de la Encuesta de Presupuestos Familiares, que entre 2006 y 2019 se ha duplicado el número de hogares con menores entre 6 y 18 años que utilizan las clases particulares como mecanismo de refuerzo educativo, situándose en el 47% el número de estudiantes que las reciben. Sin embargo, constata una fuerte brecha en función de los ingresos económicos, ya que esta cifra se reduce hasta el 30% en aquellos hogares con menos recursos y aumenta hasta el 60% entre los de mayor renta. El gasto que los hogares dedican a este concepto también se ha triplicado, destinando los hogares con mayores ingresos hasta cinco veces más recursos a estas actividades que aquellos más pobres (Moreno, 2025). Por tanto, la brecha de desigualdad no solo es constatable en el acceso a las clases particulares, sino en las cuantías destinadas, lo que deja entrever un uso más intenso por parte de las clases más altas y, posiblemente, también una mejor calidad de estas (Moreno 2023, 2025).

Los datos de la EINSFOESSA 2024 aportan algunas evidencias que complementan la información de estas investigaciones, permitiéndonos identificar no solo si los hogares que tienen menores de 16 años usan o no actividades extraescolares, sino también el tipo de actividades a las que recurren (atendiendo a si se trata de actividades deportivas, de idiomas, musicales o de refuerzo educativo) y el lugar donde se realizan (dentro o fuera del

colegio). El 63,2% de los hogares con hijos menores de 16 años usan uno o más tipos de actividades extraescolares, aunque el grado de integración-exclusión marca claramente la diversidad de las actividades extraescolares utilizadas.

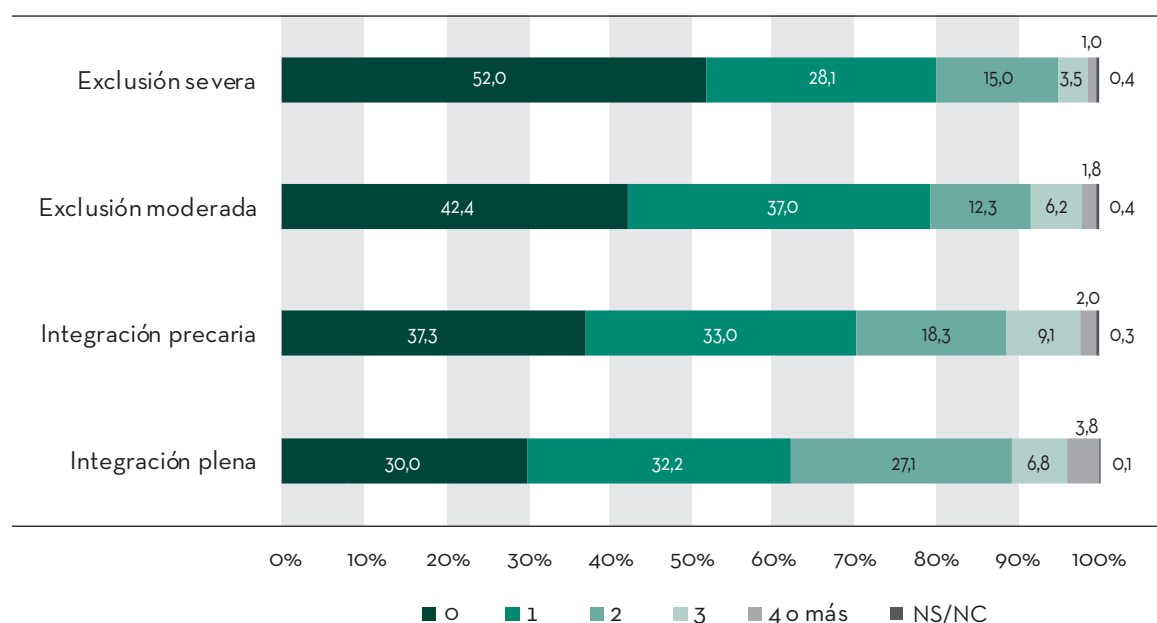
De hecho, los resultados del gráfico 3.29 ponen de manifiesto que, a mayor grado de exclusión del hogar, mayor es el porcentaje de hogares que no utilizan actividades extraescolares, siendo la brecha de 20 p.p. entre los hogares en integración plena, donde un 30% de hogares no usan estos recursos, y entre los de exclusión severa, la cifra alcanza el 50%. A mayor integración de los hogares, mayor también es la diversidad de actividades extraescolares que se combinan.

El gráfico 3.30 muestra que el deporte constituye la principal actividad extraescolar en todos los hogares con independencia de su grado de integración-exclusión. De hecho, el uso de extraescolares deportivas tanto dentro como fuera de los centros

educativos constituyen recursos que utilizan, de media, en torno al 30% de los hogares. Los efectos positivos de la socialización a través del deporte deben ser considerados a la hora de que los colegios planifiquen su oferta extracurricular, teniendo en cuenta que el uso que se hace de esta actividad está bastante extendido entre todas las familias, generando una dinámica más igualitaria y de mayor integración.

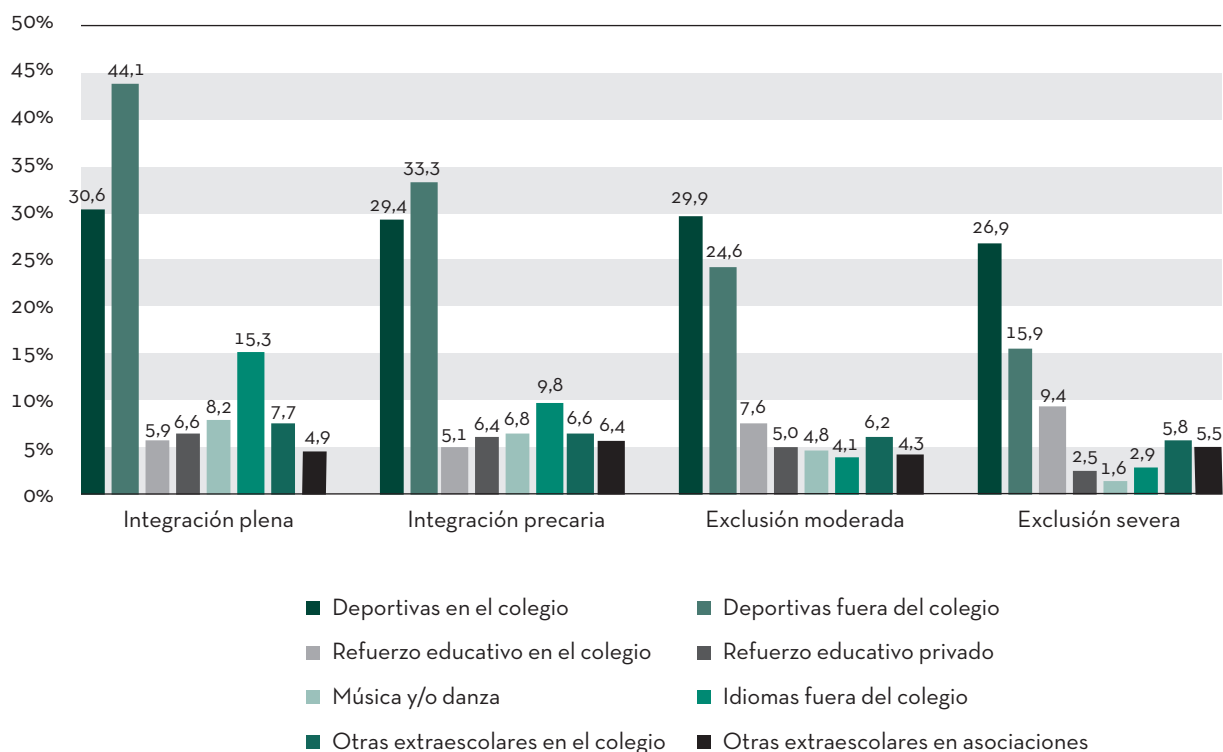
Las desigualdades entre los hogares se observan, especialmente, al analizar en dónde se realiza la práctica deportiva, al igual que sucede con el resto de actividades extraescolares desarrolladas. Las actividades extraescolares dentro de los centros educativos suelen tener un coste inferior a las que se cursan fuera. De manera coherente, participar en actividades deportivas fuera del colegio se reduce progresivamente en función de la incidencia de los procesos de exclusión social. El 44% de los hogares plenamente integrados utilizan como recurso la práctica deportiva fuera del colegio, proporción que baja hasta el 16% en los hogares en exclusión severa.

GRÁFICO 3.29. Número de actividades extraescolares utilizadas en los hogares según su grado de integración-exclusión



Fuente: EINSFOESSA 2024.

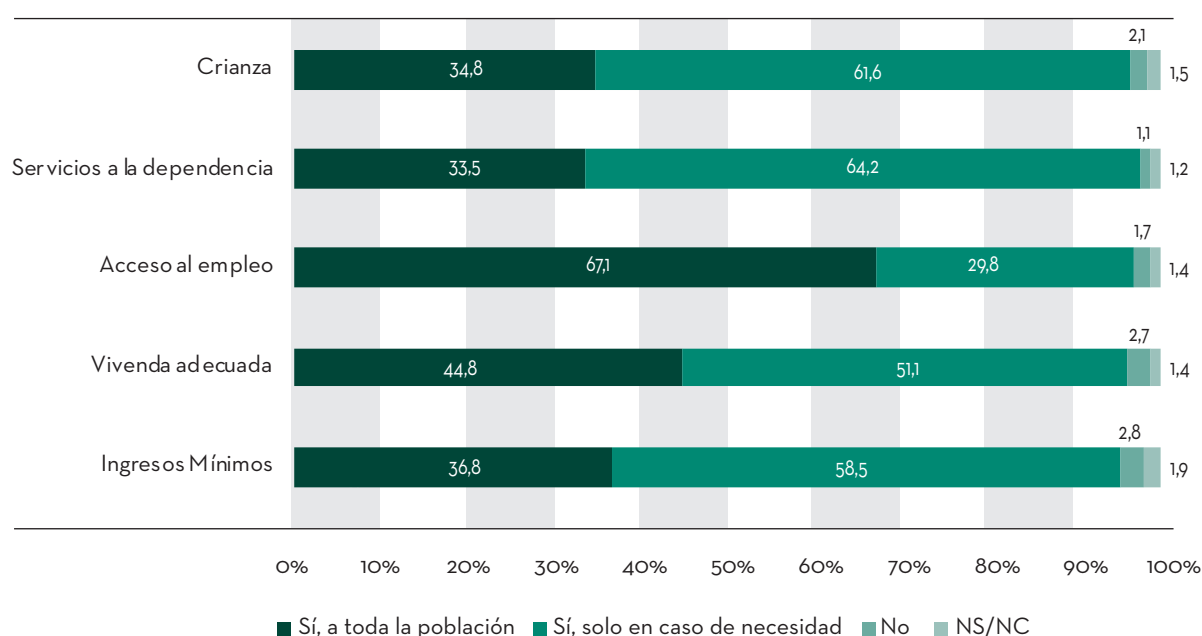
GRÁFICO 3.30. Distribución de los tipos de actividades extraescolares utilizadas en los hogares y el lugar donde estas se realizan según el grado de integración-exclusión de los hogares



Fuente: EINSFOESSA 2024.

Las familias identificadas como plenamente integradas hacen también un uso significativamente mayor del resto de tipos de actividades extraescolares, especialmente si estas se desarrollan fuera del centro escolar, lo que redundará en una ventaja comparativa importante en términos de formación para estos niños y niñas. La principal brecha se observa en la formación en idiomas fuera de los colegios, actividad que utilizan el 15% de los hogares en integración plena, frente al 3% de los que se encuentran en exclusión severa. Esta brecha también se observa en el uso de las actividades extraescolares relacionadas con la música o la danza que, pese a ser actividades menos frecuentes, son utilizadas por el 8% y el 2% de estos hogares, respectivamente. Solo se observan porcentajes de uso superior entre los hogares en situación de exclusión moderada o severa en el caso de las actividades de refuerzo educativo realizadas en los colegios.

Estos datos, indicativos de una fuerte segregación en el tipo y lugar donde se realizan las actividades extraescolares, refuerzan la necesidad de vincular dichas actividades a los centros educativos para garantizar su acceso y calidad como un derecho educativo de la infancia que no venga condicionado por el estatus socioeconómico de los hogares. De lo contrario, la evidencia apunta a que las familias con más recursos podrán ofrecer a sus hijos e hijas una oferta más amplia y de mayor calidad, reforzando las desigualdades de clase social en la infancia y sometiendo a los hogares con menos recursos a una enorme tensión económica al tener que dedicar, cada vez más, una mayor parte de su presupuesto familiar a unas actividades formativas complementarias que son crecientemente demandas por el conjunto de las familias.

GRÁFICO 3.31. Proporción de personas que apoyan a distintas políticas sociales con orientación universalista o asistencial

Fuente: EINSFOESSA 2024.

El apoyo de la población de España a las políticas de apoyo a la infancia

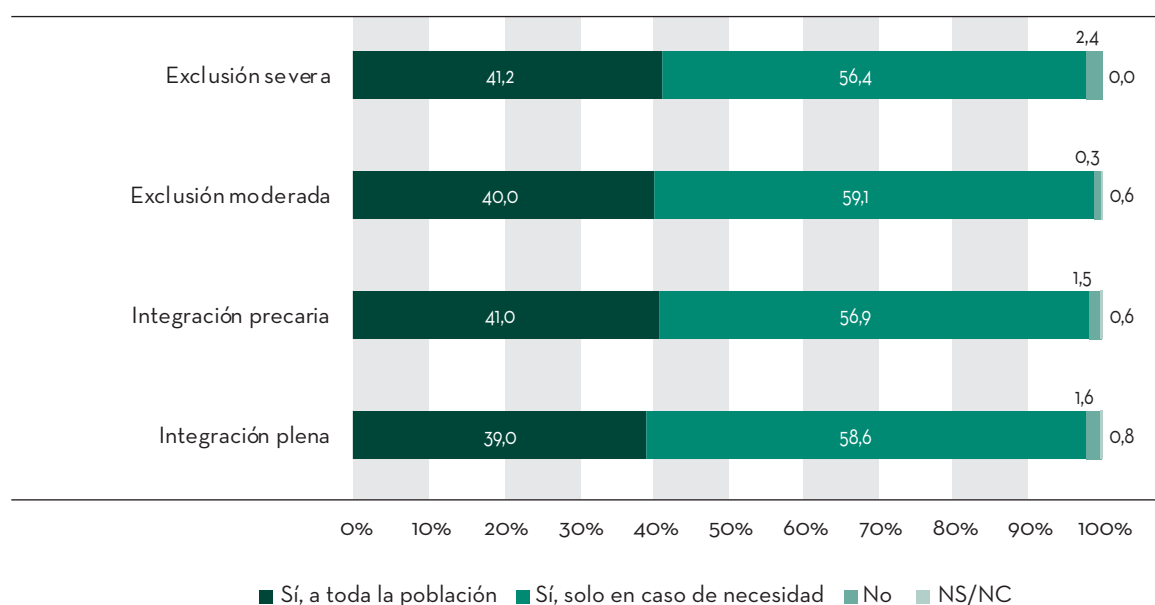
Como se ha mencionado al principio, en los modelos familistas la falta de apoyos públicos al cuidado de la infancia constituye tanto una causa como una consecuencia de su escaso desarrollo. La aceptación de un concepto de familia socialmente identificada como la principal institución responsable del cuidado de sus miembros es utilizada por las administraciones públicas para no incrementar los apoyos en este ámbito, conscientes de que las familias asumirán esta tarea mediante recursos propios. Estas, a su vez, activan recursos de cuidado coherentes con un marco de normas sociales que les interpela como principales responsables de dichas tareas. La interiorización de esta responsabilidad como parte inherente de «ser familia» explica que no haya una excesiva presión por parte de estas hacia las administraciones públicas para ampliar este tipo de políticas. Los estudios constatan que las políticas

públicas de apoyo a las familias y la infancia no constituyen una demanda significativa por parte de la ciudadanía (León, 2022).

La EINSFOESSA 2024 permite explorar qué tipo de políticas públicas son percibidas por los hogares como una responsabilidad de las administraciones públicas y comparar las diferencias en el grado de apoyo a los servicios y prestaciones para la crianza respecto a otras políticas sociales.

En el gráfico 3.31 puede verse que un diseño de servicios y prestaciones universales a la crianza cuenta con un grado de apoyo limitado entre los hogares. Solo uno de cada tres personas en España apoya la idea de que este tipo de protección social se garantice al conjunto de la población (34,8%). Más del 60% entienden que deberían ofrecerse solo cuando existe necesidad de ellos, de forma coherente con una interpretación de la familia como primera responsable de la crianza.

GRÁFICO 3.32. Apoyo a las políticas dirigidas a la crianza según el grado de integración-exclusión entre los hogares con algún menor de 16 años



Fuente: EINSFOESSA 2024.

Otros ámbitos de las políticas sociales como el derecho a recibir servicios vinculados a la dependencia o los ingresos mínimos cuentan con niveles de apoyo similares (33% y 36%, respectivamente), siendo las medidas destinadas a facilitar el empleo y el acceso a una vivienda adecuada las que son percibidas en mayor medida (67% y 44%, respectivamente) como recursos que sí deberían estar garantizados para el conjunto de la ciudadanía y, por tanto, son entendidos en mayor medida como derechos de la ciudadanía.

Las medidas de apoyo a la crianza, en consecuencia, no son interpretadas como derechos. Solo los hogares con algún menor de 16 años, directamente interpelados por estas medidas, apoyan algo más (40%) una cobertura universal, sin que existan diferencias en la valoración de estos servicios como prioritarios entre hombres y mujeres.

La baja valoración de las políticas de apoyo a las familias es compartida entre todos los hogares con algún menor de 16 años, con independencia de su

ubicación en el eje integración-exclusión. Un 56% de las personas en hogares en situación de exclusión severa (susceptibles, por tanto, de necesitar dichos apoyos) declaran que los recursos públicos dirigidos a la infancia deberían ofrecerse solo en caso de necesidad, tan solo 2 p.p. más que los hogares socialmente integrados.

La escasa valoración que tienen los recursos públicos de apoyo a la infancia en el marco de nuestro modelo de bienestar constituye, junto a su escaso desarrollo, un elemento de desprotección de la infancia. La percepción de las familias como las principales (si no únicas) responsables de cuidar y atender a los miembros que las integran implica que el bienestar de la infancia está directamente relacionado con los recursos con los que cuentan sus familias.

Estos recursos de apoyo y cuidados se siguen organizando en torno a unas relaciones de género desiguales que emplazan a las mujeres a asumir una responsabilidad escasamente compartida por sus parejas y

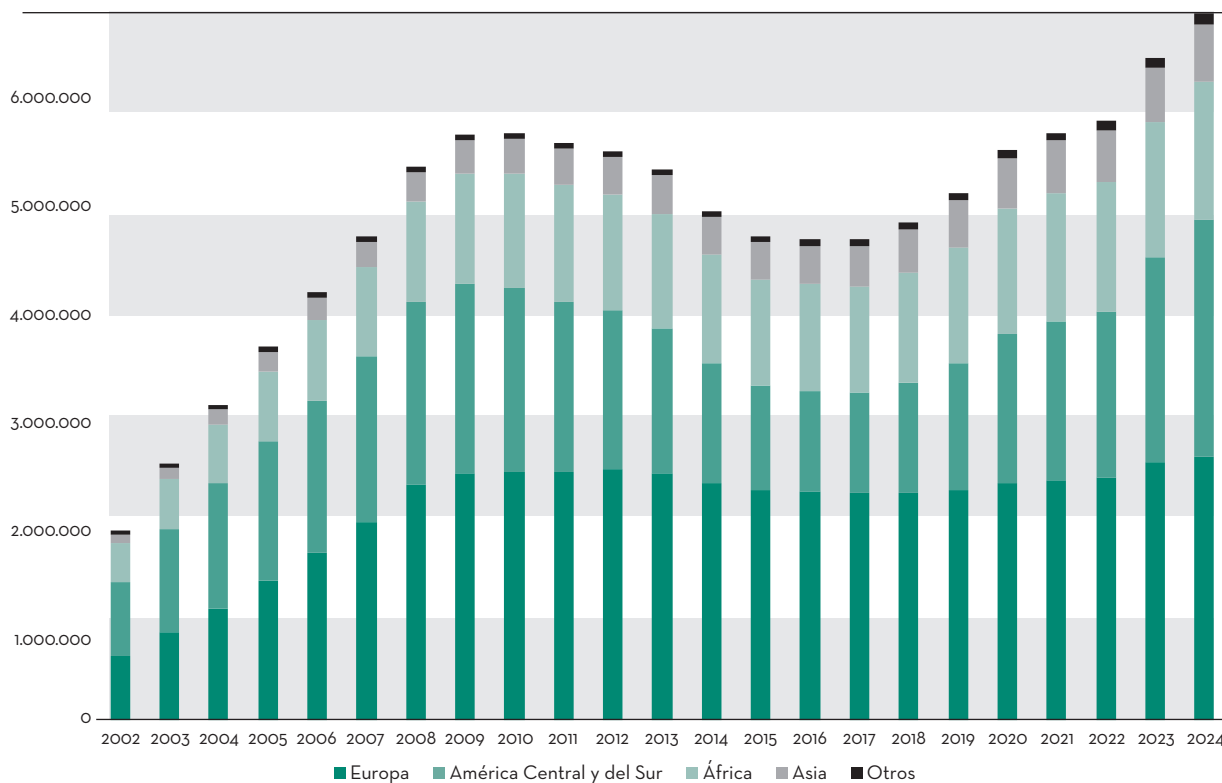
las administraciones públicas. Por tanto, ubicar a las familias como únicas responsables de la infancia implica un enorme coste tanto para el bienestar de las mujeres como de la infancia. Una política de atención a la crianza que promueva unas relaciones más igualitarias entre los progenitores y refuerce la implicación de los poderes públicos es un elemento de interés en la respuesta a las altas tasas de pobreza y de exclusión social que afectan a la infancia. Avanzar hacia un modelo de derechos de la infancia, que vaya más allá de la protección que ahora se brinda desde el ámbito educativo, permitiría reducir las desigualdades observadas en el uso de recursos complementarios a la educación, como son las actividades extraescolares, que se están convirtiendo en un eje fundamental de reproducción de desigualdad. Este reto, no obstante, está todavía lejos de alcanzarse dado el escaso respaldo social que las políticas de apoyo a la crianza tienen en nuestra sociedad.

3.4.6. Mejora insuficiente de la integración de la población inmigrante

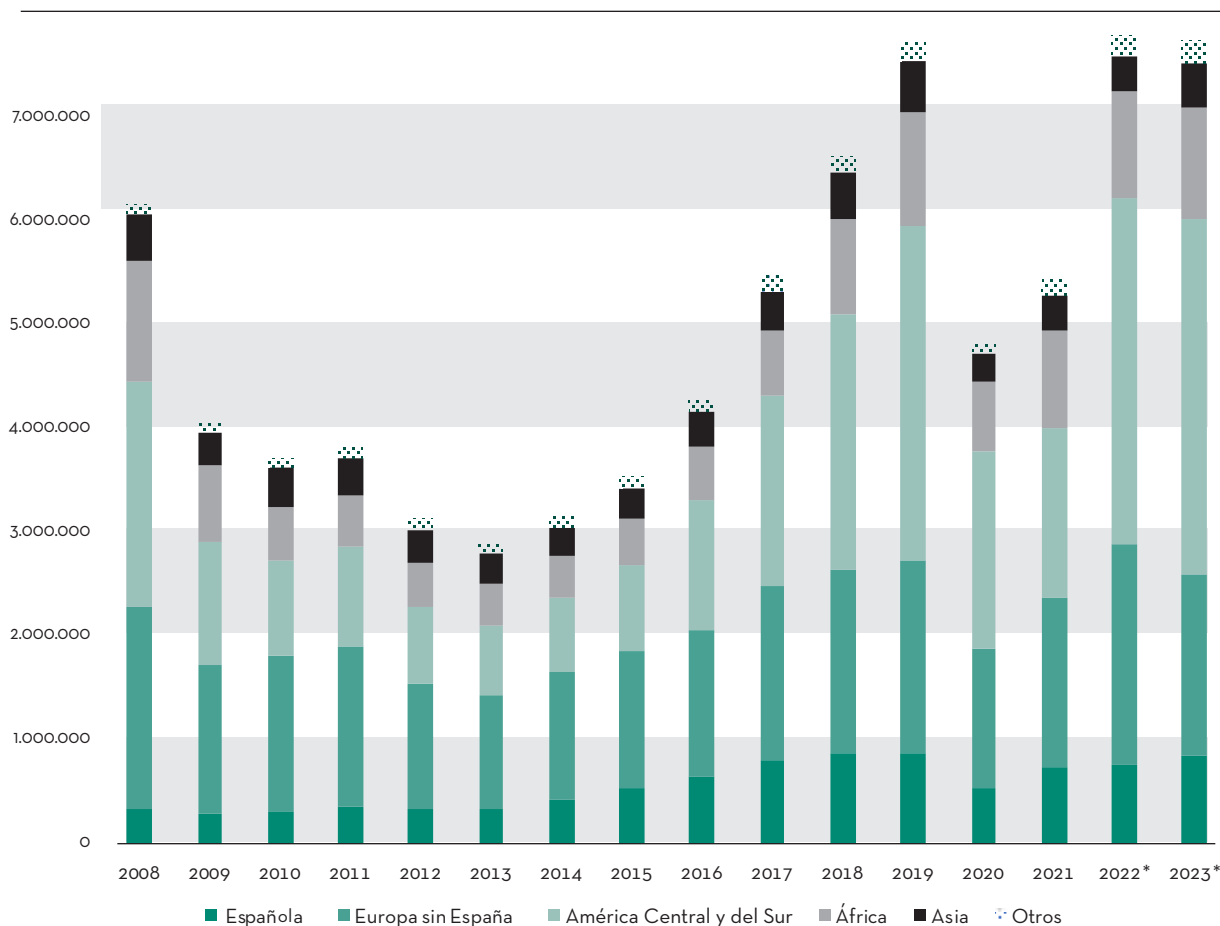
Como ha quedado de manifiesto en el capítulo 1, es imposible entender el proceso de transformación de la sociedad española durante las últimas décadas sin tener muy presente el fenómeno migratorio, tanto en términos demográficos y económicos como también en cuanto a la diversidad cultural y en el mismo sistema político. El fenómeno de la inmigración en España destaca por su intensidad en el contexto europeo y del conjunto de la OCDE.

Este hecho es obvio en términos demográficos: la población de nacionalidad extranjera suponía ya un 13,4% del total de la población a 1 de enero

GRÁFICO 3.33. Población extranjera residente en España por grupos de nacionalidad



Fuente: INE, Estadística Continua de Población.

GRÁFICO 3.34. Flujo de inmigración procedente del extranjero por año y grupos de nacionalidad

Los datos para 2022 y 2023 son una estimación a partir de la Estadística de Migraciones y Cambios de Residencia (INE).

Fuente: INE Estadísticas de Variaciones Residenciales.

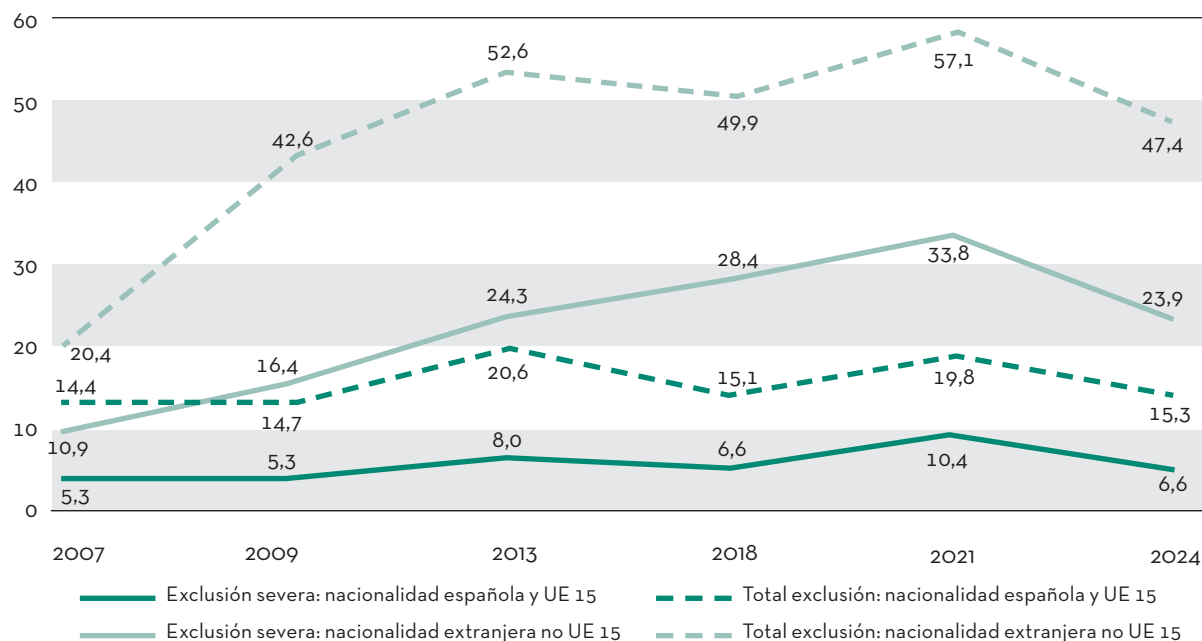
de 2024 y las personas nacidas en el extranjero el 18,2% (8,8 millones de personas). Su volumen se ha multiplicado por cuatro desde principios de siglo. La aportación de la población extranjera es relevante también en el movimiento vegetativo: los nacimientos de madre extranjera suponen un 30% del total de la natalidad del país.

Difícilmente admite réplica también en términos económicos. Desde la perspectiva coyuntural, es una de las principales aportaciones al crecimiento del PIB en los últimos años, en los que España destaca en la UE en este aspecto. Desde un punto de vista estructural, el dinamismo y la propia viabilidad de un modelo de

mercado de trabajo muy segmentado, con una bolsa importante de precariedad, habría sido impensable sin la aportación regular de mano de obra extranjera, especialmente en determinados sectores clave como pueden ser la agricultura, el servicio doméstico y los cuidados o el sector turístico. De hecho, los flujos migratorios en España presentan una dinámica muy marcada por las demandas del mercado de trabajo en cada contexto coyuntural (véase el gráfico 3.34).

A diferencia de otros países, el flujo migratorio en España es notablemente sensible a la marcha de la economía, reduciéndose notablemente en los periodos de crisis y aumentando en los de bonanza.

GRÁFICO 3.35. Incidencia de la exclusión social y la exclusión social severa según la nacionalidad



Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018, 2021, 2024.

Esa flexibilidad relativa ha podido contribuir a reducir las tensiones sociales en torno al fenómeno migratorio que se observan, al menos hasta el momento, más intensas en otros países de nuestro entorno.

Esta adaptación al ciclo económico puede observarse prácticamente en todos los flujos migratorios en una mayor o menor proporción, pero destaca especialmente la respuesta de la migración procedente de América Latina, que es en este momento el principal origen de la inmigración en España.

De acuerdo con las estimaciones que hemos podido realizar, después del parón que supuso la COVID-19, el flujo migratorio habría recuperado de nuevo la intensidad que tenía previamente, y también antes de la crisis financiera de 2008.

Sin embargo, y en clara contraposición con el enriquecimiento que estos flujos migratorios están también aportando en el ámbito de la cultura y de la diversidad, en términos de convivencia, se perciben en ciertos sectores de la sociedad como un coste,

como una incomodidad, cuando no como una amenaza. En términos políticos, «el resultado es una democracia reducida debido a que no incorpora a sus instituciones básicas a los millones de residentes extranjeros; y una sociedad que se descompone mientras los “racializa”. Una democracia socialmente mutilada que, en lugar de cohesionar, separa»⁽⁵³⁾.

La crisis financiera afectó desde el comienzo de una forma muy especial a la población extranjera, haciendo añicos la dinámica de integración social que parecía funcionar, con sus luces y sus sombras, en el modelo de desarrollo económico precedente que implicaba una gran demanda de mano de obra de baja cualificación. Fruto de ello, la situación social de la población extranjera siguió empeorando, incluso más allá de la crisis, al menos en cuanto a la incidencia de la exclusión severa. La incidencia de las últimas crisis, de la COVID-19 y de los precios

⁽⁵³⁾ GONZÁLEZ, A. e IZQUIERDO, A. (2025). *Cuatro décadas de políticas migratorias*. Documento de trabajo n.º 4.18 www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

continuaron intensificando este progresivo empeoramiento de su situación, a pesar de la notable reducción del flujo migratorio entre 2009 y 2015, así como en el confinamiento.

El contraste con la evolución de la población de nacionalidad española o de la UE-15, nos muestra claramente cómo los efectos de las crisis se han focalizado en la población inmigrante y cómo esta ha venido a funcionar a modo de «amortiguador» para la población autóctona.

Los efectos de estas últimas crisis parecen haberse superado ya, a la luz del cambio entre 2021 y 2024, claramente positivo. Sin embargo, estamos todavía muy lejos de construir un modelo de integración que reduzca significativamente la distancia a la que se encuentra la población extranjera respecto de la de nacionalidad española: casi cuatro veces más de exclusión severa y tres veces más en el total de las situaciones de exclusión social aún en 2024.

La amplitud de la muestra utilizada para el año 2024 nos permite una cierta desagregación para los princi-

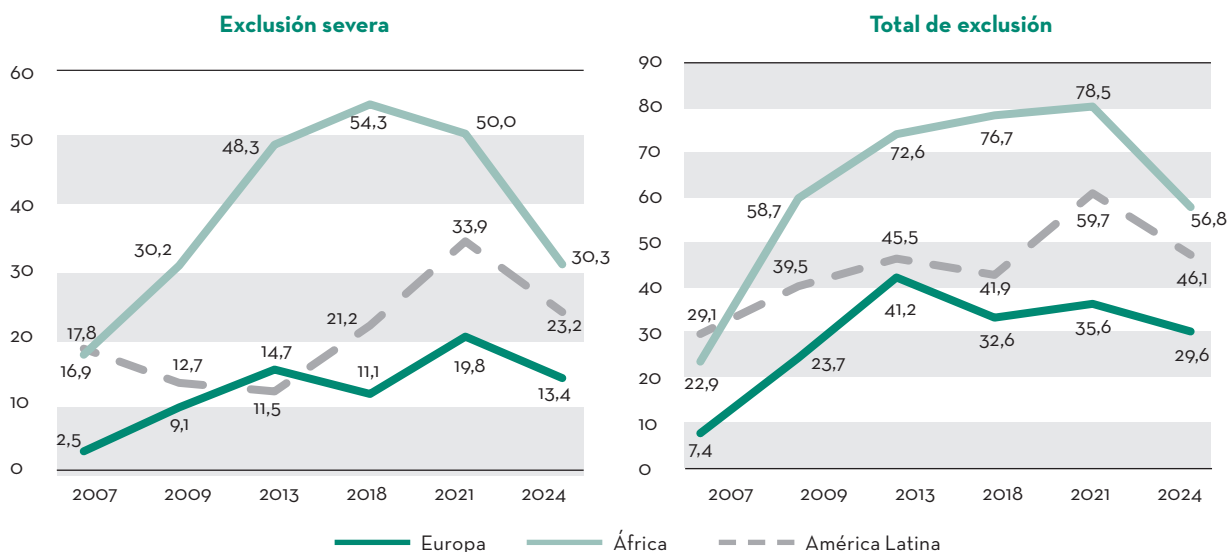
pales orígenes de la inmigración en España, un análisis de utilidad a la vista de las diferencias entre unos grupos y otros en la población extranjera.

En todos los casos, la incidencia de la exclusión social es mayor entre los extranjeros que entre la población de nacionalidad española o de la UE-15.

La incidencia de la exclusión social alcanza a 6 de cada 10 personas de nacionalidad africana, a una diferencia muy notable respecto del resto de población de nacionalidad extranjera. Aunque una parte de las oscilaciones registradas en este análisis pueden deberse a variaciones de la muestra, dentro del margen de aleatoriedad, parece claro que la evolución en el conjunto del periodo ha sido más complicada para la población de origen africano, que solamente en los últimos años presenta una mejoría significativa.

La evolución de estas cifras se ve muy influenciada también por la propia dinámica de los flujos migratorios: las personas recién llegadas soportan situaciones de exclusión social importantes, lo que provoca el aumento de las tasas de exclusión, y las

GRÁFICO 3.36. Evolución de la exclusión social en tres grandes grupos de nacionalidad de la población extranjera



Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018, 2021, 2024.

salidas de población pueden suponer a su vez una reducción de la exclusión social si se van los que peor están, como en el caso de la población de origen latinoamericano durante la crisis del ladrillo.

En cualquier caso, bien por tener que marcharse y modificar su proyecto migratorio, o bien por el empeoramiento de las condiciones de vida y la interrupción del proceso de integración social, las crisis recurrentes a las que hemos asistido no les han ido bien a la población inmigrante.

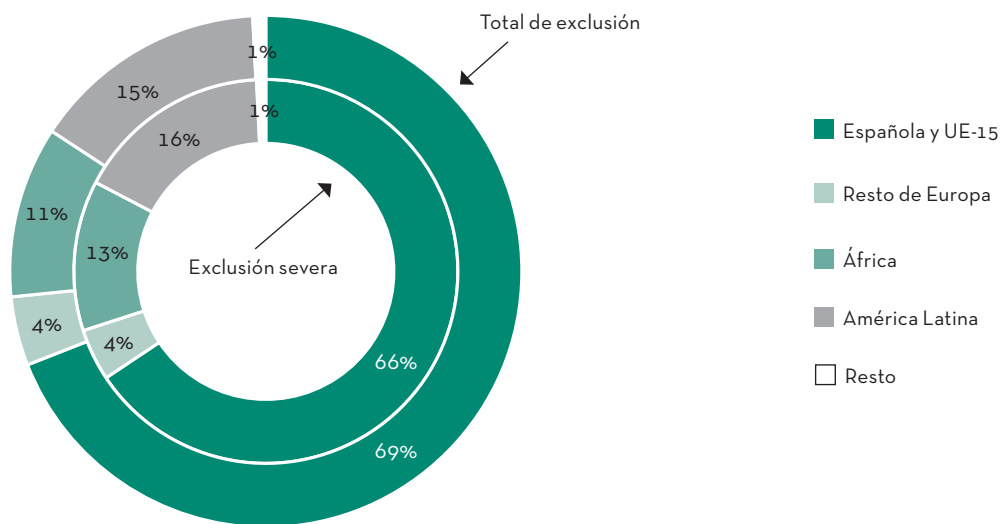
Aunque el fenómeno de la inmigración intensa es relativamente nuevo en términos históricos todavía, y a pesar de la clara reducción de la exclusión social de la población extranjera que muestran las cifras después del impacto de la COVID-19, estos resultados nos ponen de manifiesto las debilidades del proceso de integración social de la población inmigrante en todos los casos y la necesidad de reforzar los mecanismos de apoyo y de inclusión desde el primer momento de la llegada.

Pero, en todo caso, sigue siendo necesario recordar (gráfico 3.37) que 7 de cada 10 personas en

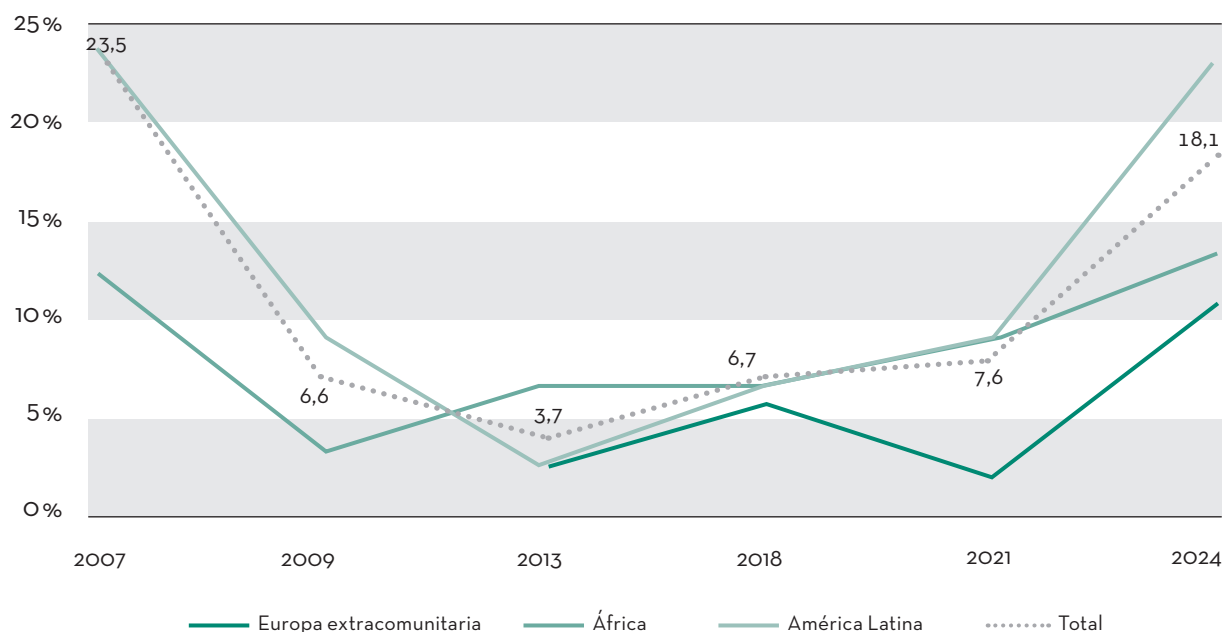
exclusión social son de nacionalidad española o de la UE-15. Los procesos de exclusión social no son de naturaleza exógena, no los importamos, tienen su origen en nuestro propio modelo de sociedad. Es esta una realidad que posiblemente no se ha trasladado suficientemente a la sociedad española, que cada vez más identifica la pobreza y la exclusión con la población extranjera.

Por ello, es preciso resaltar que la inmensa mayoría de la población afectada por procesos de exclusión tiene plenos derechos reconocidos por ser de nacionalidad española o de la UE, tiene afinidad cultural por su origen europeo o comparte el mismo idioma por su origen latinoamericano. Las personas que provienen de África, que han venido afrontando mayores dificultades para su inclusión en la sociedad española, como hemos visto, son una estricta minoría del 11% de la exclusión severa. No debe obviarse que esta composición demográfica del espacio de la exclusión debería favorecer el desarrollo de políticas inclusivas y facilitar la consecución de sus objetivos. Por otra parte, es perfectamente viable y razonable que los colectivos más desfavorecidos, como la inmigración africana, sean objeto

GRÁFICO 3.37. Distribución de la población excluida según su nacionalidad (2024)



Fuente: EINSFOESSA 2024.

GRÁFICO 3.38. Proporción de población extranjera extracomunitaria que declara estar en situación irregular

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018, 2021, 2024.

de un especial tratamiento y de solidaridad priorizando su plena integración en la sociedad.

El acceso a la regularidad ha sido y sigue siendo un factor fundamental para facilitar o bloquear la integración social de la población inmigrante: en 2024, la exclusión afectaba al 67,5% de la población extracomunitaria que manifestaba estar en situación irregular. Tal como ha quedado de manifiesto en el capítulo 1, las políticas migratorias han experimentado una notable transformación en todo este periodo y, en las fases más recientes, cuando se recuperaba de nuevo un flujo de inmigración comparativamente intenso, se ampliaban y se facilitaban las distintas vías de acceso a la regularidad⁽⁵⁴⁾.

A pesar de esas reformas, a partir de la información recogida en la EINSFOESSA, las situaciones de irregularidad que se redujeron notablemente con la ralentización de los flujos migratorios en las crisis podrían estar repuntando en los últimos años de recuperación del flujo, especialmente en los colectivos en los que se ha intensificado más, como los provenientes de América Latina. Ya en el año 2022, aproximadamente el 32% de la población atendida por Cáritas se encontraba en situación administrativa irregular (500.000 personas), un 43% más que en el año 2019⁽⁵⁵⁾. De acuerdo con su propia declaración en la EINSFOESSA, el 18% de la población extranjera extracomunitaria no tendría permiso de trabajo, lo que supondrían unas 700.000 personas.

(54) Basado en el Documento de trabajo 4.18 de GONZÁLEZ, A. e IZQUIERDO, A. (2025). *Cuatro décadas de políticas migratorias*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

(55) Comité Técnico de Fundación FOESSA (2023). *Vulneración de derechos: las personas en situación administrativa irregular*. FOCUS FOESSA. <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2023/09/Focus-PSAI.pdf>.

TABLA 3.24. Incidencia de la exclusión y de la exclusión social severa según el nivel de irregularidad administrativa (%)

Año	Situación regular			Situación irregular		
	Exclusión severa	Total de exclusión	ISES	Exclusión severa	Total de exclusión	ISES
2007	7,2	13,6	1,39	34,8	50,8	3,58
2009	14,5	43,2	2,40	13,8	50,9	2,60
2013	24,7	53,1	2,95	54,7	90,5	6,04
2018	30,9	51,8	3,25	50,0	68,3	4,39
2021	34,6	62,7	3,50	60,2	76,9	5,10
2024	19,6	43,7	2,37	46,1	67,5	4,20

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018, 2021, 2024.

TABLA 3.25. Discriminación percibida: hogares en los que alguna persona ha percibido discriminación por nacionalidad, origen étnico o racial (%)

	2018			2021			2024		
	Exclu-sión severa	Total de exclu-sión	Total	Exclu-sión severa	Total de exclu-sión	Total	Exclu-sión severa	Total de exclu-sión	Total
Españoles no gitanos	1,1	0,7	0,5	2,8	2,6	1,6	3,2	2,8	1,6
Españoles gitanos	66,0	65,0	59,6	36,2	34,5	29,1	73,1	68,4	54,0
Europeos	23,8	12,7	8,7	34,8	17,1	14,1	45,3	40,3	23,0
Africanos	53,2	50,2	44,6	25,0	26,8	25,9	49,6	45,4	37,2
De América Latina	40,0	25,7	19,5	26,7	26,7	28,4	33,0	30,8	27,5
Otros	28,6	23,1	7,3	14,3	13,3	32,3	50,0	33,3	23,3
Total	21,4	12,8	3,5	15,3	12,6	5,9	26,3	20,7	7,6

Fuente: EINSFOESSA 2018, 2021 y 2024.

La lentitud de la tramitación administrativa, en un contexto de intensificación del flujo, parece ser una de las principales explicaciones: el 62% de las personas en situación de irregularidad administrativa manifiestan estar tramitando su regularización en la encuesta de 2024.

Parece por tanto necesario continuar en la lógica de reformas tendentes a facilitar el acceso a permisos de trabajo y residencia de la población

extranjera que se está ya de hecho asentando en nuestro país. Y la agilización del proceso de tramitación podría ser un instrumento clave para ello.

Otro elemento determinante en la dinámica de los procesos de exclusión e integración para la población inmigrante es la discriminación étnica. Y desgraciadamente, al menos desde la perspectiva de los sectores afectados, el fenómeno parece estar incrementándose significativamente,

al menos durante los últimos 6 años para los que se recoge esta información desagregada en la EINSFOESSA. Adviértase que suele considerarse que esta aproximación hacia la discriminación étnica tiende a infravalorar la dimensión del fenómeno porque algunos sectores que son víctimas de ella no son plenamente conscientes y desarrollan un proceso de «normalización» en parte también como mecanismo de autodefensa.

En cualquier caso, este incremento de las prácticas discriminatorias relacionadas con el racismo y la xenofobia que reflejan estos datos, como se ha evidenciado repetidamente, no debe ser ajeno a la extensión de los discursos de odio y al creciente peso político de la extrema derecha también en nuestro país.

Efectivamente, la discriminación étnica percibida se ha duplicado en 6 años en España, aunque no es con los inmigrantes con los que más incidencia tiene, sino con la comunidad gitana española, como ya era conocido por otros estudios. Aunque la evolución sea difícil de valorar por las dificultades de identificación, parece asentarse que la discriminación es una realidad percibida por la mayoría de esta comunidad.

Estos fenómenos son también importantes con la población africana, aunque podría haberse reducido respecto a 2018, mientras que en la población de origen latinoamericano podría estar en aumento. La mayor presencia relativa de población recién llegada puede ser un elemento explicativo en este último caso.

Pero más allá de la comparación entre unos grupos étnicos y otros (o más bien de la diferente reacción de la sociedad española a unos y a otros), lo que los datos nos ponen de manifiesto es una fuerte asociación entre los procesos de exclusión social y la percepción de haber sido discriminado.

Efectivamente, existe un proceso de retroalimentación mutua entre ambos procesos sociales: la discriminación es causa que explica en ocasiones itinerarios concretos de exclusión social, así como las mayores dificultades para superarlas, y, a la vez, las condiciones sociales de la exclusión hacen que estos grupos estén mucho más expuestos a las actitudes y comportamientos discriminatorios del resto de la población.

En el espacio de la exclusión social severa, en 3 de cada 4 hogares de etnia gitana y en la mitad de los hogares de origen africano se señalan estas experiencias de discriminación.

3.4.7. La población gitana en España, una comunidad más amplia de lo que se suele considerar⁽⁵⁶⁾

La EINSFOESSA ha incorporado de forma sistemática instrumentos para la identificación de la población gitana, algo que todavía no se ha explicado suficientemente por qué no pueden hacerlo las encuestas oficiales. En las ediciones anteriores, esta identificación se realizaba exclusivamente a través del criterio de las personas encuestadoras (heteroidentificación). Sin embargo, la nueva serie de encuestas, vigente desde 2018, introduce además un segundo mecanismo de autoidentificación, que permite a las propias personas entrevistadas manifestar si se reconocen como miembros de la comunidad gitana, ya sea española o de otro país. A falta de otras fuentes oficiales, que cada vez se echan más en falta, esto nos aporta un buen complemento a otras aproximaciones, basadas en la localización

(56) Basado en el Documento de trabajo 3.14 ZUGASTI, N. y SÁNCHEZ, (2025). *La mirada desde la diversidad étnica a la exclusión*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo3

conocida de grupos de población gitana⁽⁵⁷⁾, para avanzar en el conocimiento de esta comunidad.

A partir de los datos obtenidos mediante este último criterio, se puede estimar una población gitana en España superior al millón de personas. Si además se incluyen aquellos casos en los que la persona encuestadora identificó a alguien como gitano o gitana, aunque la persona entrevistada no lo indicara voluntariamente, la estimación asciende hasta los 1,3 millones.

Estas cifras revelan que la comunidad gitana en nuestro país podría ser considerablemente más numerosa de lo que suele estimarse. Su peso demográfico sería así equiparable al de la población de comunidades autónomas como Aragón, lo que hace más llamativo si cabe la naturalidad con la que se aceptan los elevados niveles de dificultad y exclusión que vienen afectando históricamente a esta población. Sin duda, estos mismos niveles resultarían claramente inadmisibles socialmente si fueran experimentados por cualquier otro segmento de nuestra sociedad. Seguramente ha habido muchos más procesos de inclusión social de la población gitana, pero estos, en muchas ocasiones, han quedado ocultos a la percepción social al diluirse sus protagonistas en el conjunto de la sociedad española en lo que a veces, críticamente, se identifica como «apayamiento». Paradójicamente, en muchas ocasiones, la ocultación de la identidad gitana ha sido un requisito para la promoción social.

El ciclo de acumulación de crisis consolida a la comunidad gitana como el grupo social más afectado por la exclusión social

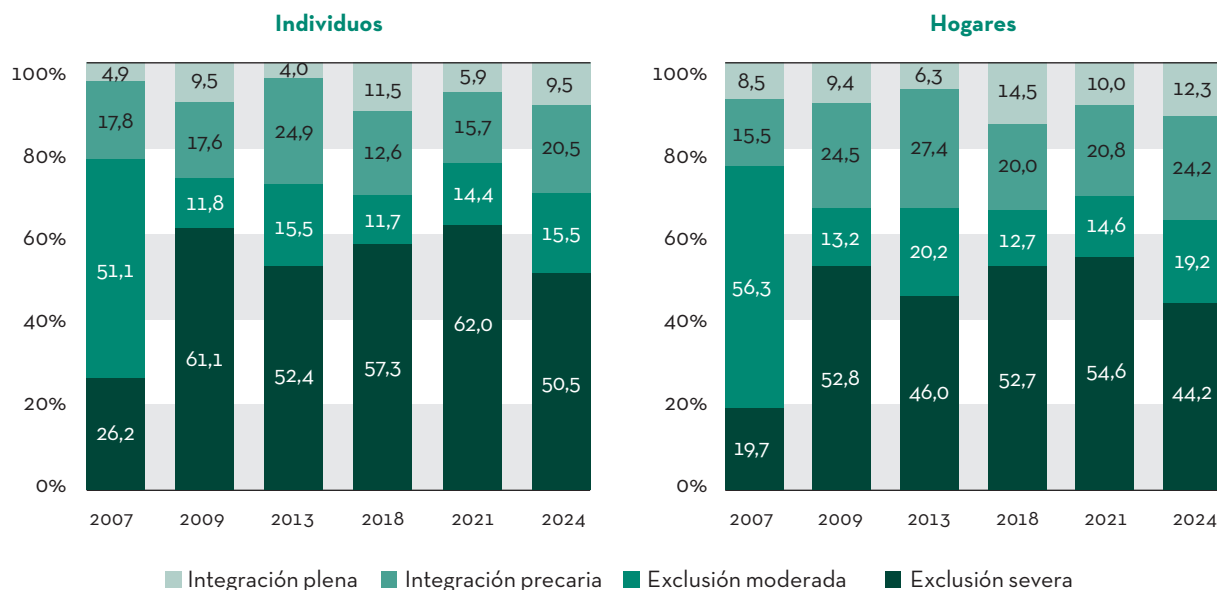
Aquí, de la misma forma que en la población extranjera, encontramos un fuerte impacto desde el

comienzo de la crisis financiera y unas dificultades muy acusadas para superar los problemas generados por esta, prácticamente hasta nuestros días. En 2024, más de la mitad de la población gitana (50,5%) y más de 4 de cada 10 hogares de etnia gitana (44,2%) se encontraban en situación de exclusión severa, unos datos que no tienen comparación posible con los de ningún otro grupo poblacional de su mismo tamaño. La evolución de estos indicadores, recogida en las distintas ediciones de la EINS-FOESSA a lo largo de la serie histórica, pone de manifiesto cómo esta minoría ha soportado de forma continuada niveles muy elevados de exclusión. El impacto de la crisis o Gran Recesión provocó un incremento más que notable en las tasas de exclusión severa, duplicándolas con creces, sin que hasta el momento se haya podido reducir esa proporción. El único dato esperanzador es que, en el periodo comprendido entre 2021 y 2024, se ha registrado un descenso significativo en la incidencia de esta exclusión más intensa, tanto en términos individuales (con una reducción de 11,5 p.p.) como para los hogares (con una bajada de 10,4 p.p.).

A partir de las estimaciones poblacionales y de los principales indicadores recogidos en la EINS-FOESSA, es posible estimar que entre 520 mil y 669 mil personas de etnia gitana se encuentran en situación de exclusión severa en el país, mientras que entre 361 mil y 465 mil se encontrarían en situación de pobreza severa. Por otro lado, entre 716 mil y 920 mil personas padecen situaciones combinadas de pobreza y exclusión, tanto severa como moderada.

Los flujos migratorios internacionales en las últimas tres décadas han expandido la diversidad étnica de España. Sin embargo, a pesar de los 6 siglos de presencia en nuestro país, la población gitana continúa ocupando posiciones de mayor vulnerabilidad que otros grupos étnicos de más reciente constitución. Esos 600 años de coexistencia no han supuesto una ventaja comparativa en términos de inclusión social. La incidencia de la exclusión social

⁽⁵⁷⁾ Los Mapas de Vivienda elaborados por la Fundación Secretariado Gitano han servido de base para diversas encuestas que han ayudado a conocer mejor la situación social de la comunidad gitana en ámbitos como la vivienda, el empleo o la educación.

GRÁFICO 3.39. Niveles de integración social de los individuos y hogares de etnia gitana (2007-2024)

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018, 2021, 2024.

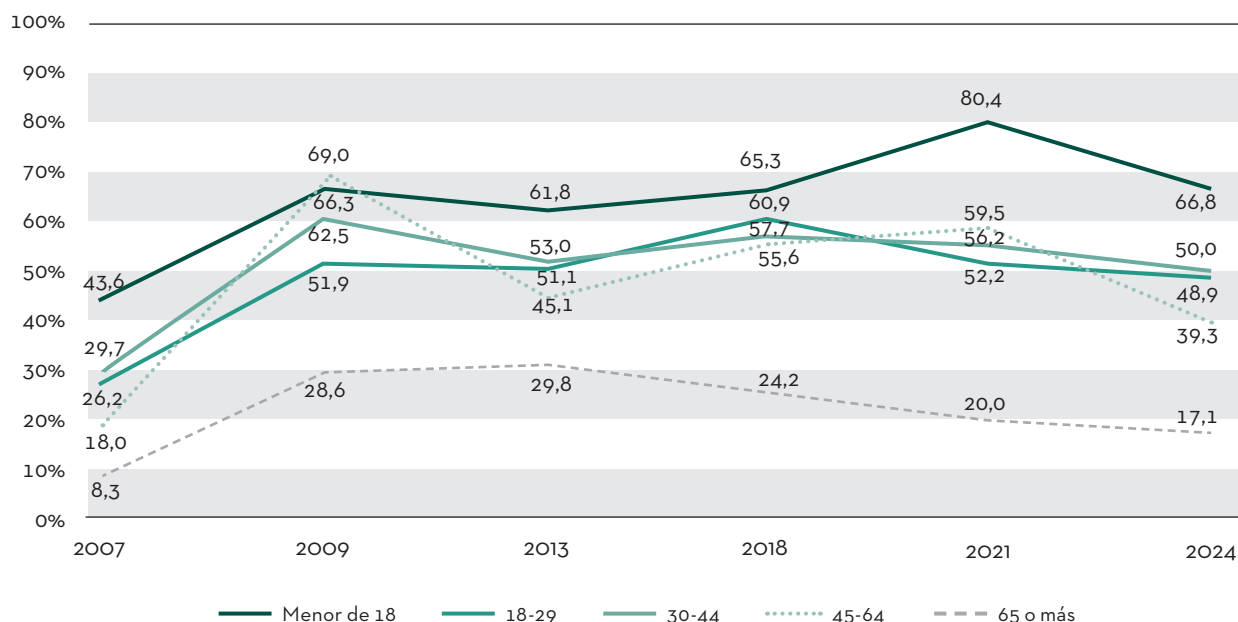
severa de la población gitana autóctona duplica la experimentada por la población residente en el país que ha nacido en el extranjero (19,2%) o que posee nacionalidad extranjera (22,5%), al tiempo que la tasa de exclusión total supera a la de estos grupos de población por más de 25 p.p.

La situación de los menores de edad gitanos es especialmente alarmante; 7 de cada 10 se encuentran en exclusión severa

Un aspecto especialmente alarmante dentro de la población gitana es la elevada tasa de exclusión severa de las personas menores de 18 años, resultado de la combinación de la mayor vulnerabilidad de las familias con hijos e hijas menores de edad y de la composición demográfica de una comunidad con una alta incidencia de exclusión social severa: 7 de cada 10 menores de edad se encuentran en esta situación. En los últimos quince años, esta tasa ha aumentado en más de 20 p.p. Dada la especial vulnerabilidad de la infancia y las graves consecuencias que esta realidad implica para la reproducción de la

exclusión social dentro de la comunidad gitana, se trata, sin lugar a dudas, de uno de los retos más significativos, urgentes y prioritarios en el camino hacia una inclusión efectiva de esta comunidad en nuestro país.

En el caso de las personas jóvenes gitanas, de entre 18 y 29 años, las tasas de exclusión registradas en 2024 son similares a las observadas en 2009, tras el impacto inicial de la crisis financiera, lo que evidencia un prolongado periodo de estancamiento en su situación. El resto de los grupos etarios, aunque siguen mostrando niveles elevados de exclusión severa, han seguido desde 2009 una evolución descendente, con algunas oscilaciones atribuibles al efecto de las sucesivas crisis. La única tendencia claramente positiva se aprecia en la población mayor de 65 años, cuya situación ha mejorado de forma sostenida desde 2009; menos de 2 de cada 10 personas de esta cohorte se encuentran actualmente en situación de exclusión severa. Parece evidente que la brecha intergeneracional que se ha ido consolidando en nuestro país se manifiesta con particular intensidad en el seno de la población gitana.

GRÁFICO 3.40. Evolución de las tasas de exclusión severa de la población gitana por grupos de edad (2007-2024)

Fuente: EINSFOESSA 2007, 2009, 2013, 2018, 2021, 2024.

La pobreza severa disminuye entre hogares e individuos de etnia gitana, pero también entre quienes están por encima del umbral de pobreza moderada

Los niveles de pobreza entre los hogares e individuos gitanos han experimentado ligeras variaciones en 2024 con respecto al periodo prepandemia, aunque de manera ambivalente. Por un lado, se registra una disminución significativa en el número de personas y hogares gitanos en situación de pobreza severa, entendida como aquella en la que los ingresos son inferiores al 40% de la renta familiar mediana equivalente, anclada en 2018. En el caso de las personas, la tasa desciende más de 20 p.p, situándose en el 37,8%, mientras que en los hogares la reducción es de 15,4 p., alcanzando una tasa del 35,1% en 2024. El punto negativo es que, de forma paralela, también se ha reducido la proporción de quienes se sitúan por encima del umbral de riesgo de pobreza (del 60% de la mediana equivalente): en torno a 8 p.p. menos en ambos casos, debido al aumento de situaciones de pobreza moderada. En la actualidad, menos de una

cuarta parte de la población gitana, y menos de 3 de cada 10 hogares gitanos, se encuentran fuera de situaciones de pobreza.

Los principales avances experimentados en el último periodo no alcanzan al pueblo gitano con la misma intensidad, al tiempo que sufre con mayor intensidad los problemas más urgentes de nuestra sociedad

La lectura de conjunto del impacto de las sucesivas crisis en la población gitana evidencia con claridad que esta ha sido especialmente vulnerable a sus efectos sociales y económicos. Y si bien ha sufrido con mayor rigor e intensidad las consecuencias de las crisis, ha quedado al margen de los procesos de recuperación que han beneficiado al conjunto de la sociedad.

En la actualidad, esta situación sigue siendo perceptible desde múltiples perspectivas. Dos de ellas resultan particularmente significativas para el debate sobre las políticas de inclusión. En primer lugar, al igual que en el conjunto de la población, se ha registrado una mejora

en las tasas de desempleo entre las personas gitanas. Desde 2021, esta tasa ha descendido 13,3 p.p., después de alcanzar un 63,9% tras la pandemia, según los datos de la EINSFOESSA y aplicando la metodología de la Encuesta de Población Activa. No obstante, el desempleo entre la población gitana continúa siendo notablemente elevado y, en 2024, superó en más de tres veces el registrado entre la población no gitana. Actualmente, más de la mitad de las personas gitanas activas (50,6%) se encuentran en búsqueda de empleo. A diferencia de lo observado en la población mayoritaria, no puede afirmarse que se estén alcanzando cifras históricas de mejora, ya que los niveles de desempleo entre esta minoría se han mantenido relativamente constantes a lo largo de las últimas dos décadas.

Por otra parte, los problemas relacionados con la vivienda, señalados en este informe como una situación de verdadera emergencia, afectan de forma más aguda a los hogares gitanos. La proporción de viviendas con tenencia en precario en esta población (30,6%) multiplica por cinco la de los hogares no gitanos (6,1%). Del mismo modo, el hacinamiento grave alcanza al 18,4% de los hogares gitanos, frente al 3,2% en los no gitanos, lo que implica una diferencia de 15,2 p.p.. Otro dato especialmente relevante es el relativo a los gastos excesivos en vivienda, que afectan al 47,7% de los hogares gitanos, en comparación con el 37,6% de los no gitanos. En ambos grupos, esta constituye la principal problemática asociada a las condiciones de vivienda.

3.4.8. Un sinhogarismo que va en aumento⁽⁵⁸⁾

Si bien la EINSFOESSA 2024 no aborda el fenómeno del sinhogarismo (al ser una encuesta a

hogares)⁽⁵⁹⁾ no podemos dejar de abordar esta problemática en este IX Informe en la medida en que es la máxima manifestación de la exclusión social.

La problemática del sinhogarismo es multidimensional. Aunque todas las personas sin hogar tienen una sola característica común (carecer de una vivienda en la que vivir), la mayor parte de ellas presentan también otras dificultades relacionadas con el empleo, la salud, los ingresos, la documentación administrativa, las relaciones sociales o los consumos de drogas. Si bien tradicionalmente se ha conceptualizado el fenómeno de las personas sin hogar como una manifestación extrema de la marginación o de la exclusión social, en los últimos años ha ido asentándose otra perspectiva, que enfatiza la naturaleza «residencial» de la exclusión que sufren estas personas. Desde esa perspectiva, se ha dado mayor énfasis al problema de acceso a la vivienda como elemento causal de estas situaciones, tanto en lo que se refiere a su conceptualización como al diseño de las intervenciones. Así, con la crisis de la vivienda y la emergencia de perfiles de personas sin hogar con trayectorias esencialmente ligadas a la falta de empleo y a los problemas para su regularización administrativa, el sinhogarismo pasa a entenderse preferentemente en el marco de la exclusión residencial, y no esencialmente en el marco de la exclusión social, y el acceso a la vivienda adquiere una nueva centralidad, en detrimento, en cierto modo, del abordaje de las problemáticas psicosociales de naturaleza fundamentalmente individual.

⁽⁵⁸⁾ Para consultar con detalle estas ideas, véase el Documento de trabajo n.º 3.15 SANZ, R. y ZALAKAIN, J. (2025). *Pesonas sin hogar y exclusión social en España*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo3

⁽⁵⁹⁾ La mayor parte de los análisis sobre el sinhogarismo se remiten a la tipología de situaciones de exclusión residencial desarrollada por FEANTSA (FEANTSA, 2005). La tipología ETHOS (*European Typology of Homelessness and Housing Exclusion*), formulada inicialmente en 2005 y revisada con posterioridad en 2006 y 2007, se aproxima a la descripción de las situaciones de exclusión residencial a partir de cuatro categorías conceptuales que se subdividen en un total de 13 categorías operativas y 24 subcategorías situacionales. De las cuatro categorías conceptuales básicas que recoge esta tipología (sin techo, sin vivienda, vivienda insegura y vivienda inadecuada) las situaciones de sinhogarismo en sentido estricto quedarían recogidas bajo las dos primeras categorías conceptuales: sin techo y sin vivienda.

Junto a este cambio en la forma de entender el sinhogarismo, es necesario hacer referencia al incremento del número de personas sin hogar que se ha producido, tanto en España como en otros países de nuestro entorno, y a la diversificación del perfil de personas afectadas por esta problemática. Junto al perfil tradicional (hombre, autóctono, mediana edad, transeúnte, con problemas de adicciones y salud mental...) emergen otros colectivos, como los hombres jóvenes de origen magrebí, familias con hijos e hijas (generalmente migrantes) o mujeres solas que, pese a su menor visibilidad, son un fenómeno de exclusión residencial ampliamente extendido.

Aunque España ha ido mejorando progresivamente su sistema de información y análisis sobre personas sin hogar, y sobre exclusión residencial en general, los datos disponibles sobre el número y las características de las personas sin hogar son todavía escasos e incompletos. En todo caso, los datos derivados del recuento de personas sin hogar realizado en otoño de 2023 en 27 ciudades de España, a iniciativa del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030⁽⁶⁰⁾, ponen de manifiesto una tasa de personas sin hogar cercana al uno por mil. Aplicada al conjunto de la población de España, esta tasa se traduciría en unas 50.000 personas sin hogar en España. Durante el recuento se localizaron, en total, 6.144 personas sin hogar, de las que 1.971 (el 32%) estaban, estrictamente hablando, en situación de calle, 875 (14%) fueron localizadas en asentamientos y 3.298 (53%) en recursos de alojamiento.

El perfil de las personas sin hogar es relativamente diverso. En lo que se refiere al género, son mujeres el 19,3% de las personas localizadas en calle y el 27,4% de las personas localizadas en centros de alojamiento. En cuanto a la edad, el 14,6% de las personas en calle y el 23,1% de las personas en centros tienen menos de 30 años; en

ambos casos, la mayor parte de las personas identificadas tienen en cualquier caso entre 45 y 64 años (49,4% en el caso de las personas en calle y 43,8% entre las personas en centros). Por último, tienen nacionalidad extranjera el 62,7% de las personas en calle y el 56,5% de las personas en centros, lo que pone de manifiesto la estrecha relación entre el fenómeno del sinhogarismo y tener o no nacionalidad española. El 33% de las personas de nacionalidad extranjera provienen de los países del Magreb. Especial atención merece la combinación del aumento del perfil de nacionalidad extranjera junto al de personas menores de 30 años. Este fenómeno, relativamente moderno en lo referente a datos, parece responder a la evolución provocada por la desprotección y la inexistencia de alternativas residenciales a los jóvenes migrantes que llegan durante la juventud o que se ven expuestos al sinhogarismo tras dejar de ser protegidos por las distintas administraciones.

En cuanto a sus condiciones de vida, algunos datos, entre otros, ponen de manifiesto que las personas sin hogar tienen un estado de salud peor que el del conjunto de la población, que buena parte de ellas han sido víctimas de delitos de diverso tipo y que poco más de un tercio recibe algún tipo de prestación económica. Siete de cada 10 mantienen algún contacto con su red familiar. La prevalencia de enfermedades crónicas o graves es elevada. Entre ellas, los trastornos y las enfermedades mentales constituyen la patología más frecuente, ya que afectan a casi un 12% de las personas consultadas.

En lo que se refiere a las políticas públicas para el abordaje del sinhogarismo, cabe decir que durante años han ocupado un papel residual con relación al conjunto de las políticas sociales. En España, la respuesta que el Estado de Bienestar ha venido dando al fenómeno del sinhogarismo ha sido insuficiente, tanto en términos operativos (recursos inadecuados e insuficientes) como en términos conceptuales (una red asistencialista, orientada a la gestión de la emergencia y al tratamiento de las problemáticas individuales de las personas sin hogar). La respuesta que desde las administraciones públicas se ha dado a este fenómeno ha estado caracterizada por la dificultad de definir el perímetro del concepto

(60) SIIS. (2024): *Proyecto piloto de recuentos nocturnos de personas sin hogar en España 2023. Principales resultados y aprendizajes de los recuentos nocturnos llevados a cabo en 27 municipios*, Madrid: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

de sinhogarismo o exclusión residencial, las dificultades para hacer realidad el cambio de paradigma al que antes se ha hecho referencia (de la exclusión social a la exclusión residencial, por así decirlo), el escaso desarrollo de las políticas de servicios sociales y de vivienda, los problemas de coordinación y la insuficiente responsabilización de las Administraciones sobre estas situaciones, y las dificultades para dar una respuesta adecuada a colectivos con necesidades específicas (mujeres, personas con enfermedad mental, personas inmigrantes, personas en situación administrativa irregular, etc.).

Pese a ello, puede decirse que en los últimos años ha ido emergiendo un nuevo enfoque y que el abordaje del fenómeno del sinhogarismo ha adquirido un nuevo impulso, en consonancia con los nuevos marcos que se vienen desarrollando a nivel internacional. Este nuevo impulso se materializa en la aprobación por parte del Gobierno de la Estrategia Nacional para la lucha contra el Sinhogarismo 2023-2030 y el impulso a diferentes proyectos de innovación social orientados a la desinstitucionalización de la red de asistencia a las personas sin hogar.

3.5. Dónde se encuentra la exclusión social

Concebir el espacio/contexto que se habita como una variable que no se ha de tener en cuenta a la hora de describir la intensidad y la diversidad de las dimensiones de la exclusión es esencial si queremos superar una mirada unificadora y homogeneizadora de la exclusión social. Solo desde esta perspectiva se podrán diseñar políticas de lucha contra la exclusión social más adaptadas, superando esa idea de soluciones homogéneas para toda la ciudadanía sin considerar el contexto territorial en el que habita. Desde esta perspectiva podemos afirmar que la exclusión social la encontramos en «todos» los sitios en España. La encontramos en el entorno urbano y en el entorno rural, en distintos tipos de barrios y en municipios de diferentes tamaños. Y, por supuesto, también en todas las comunidades autónomas. Esta cierta dispersión relativa puede valorarse como un elemento positivo que ofrece mayores oportunidades para la inclusión social en el futuro.

3.5.1. La exclusión social en el *continuum* rural-urbano⁽⁶¹⁾

Una realidad socioterritorial como la de España está marcada por las acusadas diferencias entre sus espacios rurales y urbanos. Lo rural-urbano constituye un

continuum de incuestionable relevancia explicativa para delimitar las características de sus territorios, entre los que, si bien existe una continuidad donde no es posible trazar fronteras incuestionables, resulta igualmente obvio que hay circunstancias, procesos y fenómenos claramente diferenciados. A pesar de esta ambigüedad —lo borroso de las fronteras, la evidencia de la diferencia— no podemos evitar la consideración de esta diversidad rural-urbana si queremos acercarnos a la comprensión de la exclusión en un país como el nuestro. Para poder materializar este análisis partimos de la EINSFOESSA 2024, a la que se ha aplicado un criterio específico para diferenciar lo urbano de lo rural en el caso de España: la propuesta DEGURBA (*degree of urbanization*) de la agencia europea Eurostat⁽⁶²⁾.

⁽⁶¹⁾ Para consultar con detalle estas ideas, véase el Documento de trabajo n.º 3.11, GONZÁLEZ, A., RUIZ, E., JARÁIZ, G. (2025). *La exclusión social en España desde el continuum rural-urbano*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo3

⁽⁶²⁾ Se trata de una metodología que considera la población a partir de mallas territoriales muy pequeñas (cuadrícula de 1 km²) para determinar su distribución en un *continuum* urbano-rural que nos permite establecer tres categorías según la densidad y el total de población: centros urbanos (al menos 1.500 ha./km² en municipios mayores de 50.000 habitantes), áreas de densidad intermedia (al menos 300 ha./km² en municipios mayores de 5.000 habitantes), y áreas rurales (áreas escasamente pobladas fuera de las dos categorías anteriores).

TABLA 3.26. Comparativa de ejes y dimensiones de la exclusión por grado de urbanización (% de hogares)(63)

		Grado de urbanización		
EJES	DIMENSIONES	Urbano	Intermedio	Rural
Económico	Empleo	13,0	15,2	11,1
	Consumo	16,0	14,0	10,8
Derechos políticos y sociales	Participación política	16,8	15,9	14,7
	Educación	10,0	18,4	21,0
	Vivienda	23,6	22,2	18,6
	Salud	14,2	16,0	16,9
Social-relacional	Conflicto social	6,1	6,3	5,7
	Aislamiento social	7,8	8,4	7,1

Fuente: EINSFOESSA 2024.

TABLA 3.27. Variación dimensiones de la exclusión entre 2018 y 2024 por grado de urbanización (% de hogares)(64)

		Grado de urbanización		
EJES	DIMENSIONES	Urbano	Intermedio	Rural
Económico	Empleo	-0,1	0,0	-2,4
	Consumo	+0,4	+0,8	-1,0
Derechos políticos y sociales	Participación política	+5,5	+4,0	+8,3
	Educación	+0,2	+0,9	+2,6
	Vivienda	+2,3	+4,1	+4,1
	Salud	+0,1	+1,9	+0,8
Social-relacional	Conflicto social	+0,7	+1,4	+1,3
	Aislamiento social	+2,3	-0,1	+2,0

Fuente: EINSFOESSA 2018 y 2024.

Si atendemos al análisis del *continuum* rural-urbano por cada una de las ocho dimensiones de la exclusión social (tabla 3.26) junto con la variación sufrida en estas desde 2018 (tabla 3.27) se pueden identificar tres tendencias diferenciadas de la exclusión social en los hogares según el contexto que habitan:

- Un contexto urbano que, aun teniendo datos elevados de exclusión social mejora su situación en la medida en que ni concentra los porcentajes más elevados de exclusión social en la totalidad de las dimensiones ni su evolución hacia la exclusión social está siendo la más negativa. La capacidad de consumo y la vivienda

(63) En esta tabla, la mayor intensidad de sombreado indica los valores mayores de exclusión y la menor intensidad (blanco) los valores menores de exclusión para cada dimensión estudiada.

(64) En esta tabla, la mayor intensidad de sombreado indica la mayor variación de la exclusión y la menor intensidad (blanco) la menor valoración de la exclusión para cada dimensión estudiada.

son las dos grandes dimensiones de la exclusión que cobran su máxima intensidad en el espacio urbano y que se retroalimentan en la medida en que los ingresos están en una gran parte lastrados por los gastos asociados a la vivienda y su mantenimiento. En la dimensión relacional encontramos una situación cuando menos paradójica. Los niveles de participación en asociaciones y grupos formales cada vez son más elevados, pero en la misma medida crece el aislamiento social. Y junto al aislamiento, la conflictividad social también sube, siendo llamativos los datos más elevados de malos tratos (tantos físicos como psicológicos). La educación parece ser la gran baza del contexto urbano ante la exclusión social. Es en la ciudad donde menores tasas de exclusión se dan en relación a esta dimensión, y de hecho los mayores porcentajes de población con estudios no obligatorios (bachillerato, formación profesional y formación universitaria) se concentran en nuestras urbes.

- Un contexto intermedio cuyos datos de exclusión se asemejan cada vez más a los de las zonas urbanas, pero que sobre todo es el que manifiesta una tendencia más negativa. Aglutina los peores datos en algunas de las dimensiones de la exclusión, destacando el riesgo asociado al empleo y principalmente los factores relacionales, tanto en los aspectos vinculados al conflicto social como a las dinámicas de aislamiento. Su tendencia no muestra ninguna mejora en las diferentes dimensiones. En estas zonas se están produciendo en estos momentos las mayores transformaciones vinculadas a los procesos de exclusión social, cambios que tiene una relación directa con la intensificación de las condiciones de vulnerabilidad.
- Un contexto rural que se mantiene como un espacio de protección ante la exclusión social, pero con una tendencia a la fragilidad y a la

vulnerabilidad que va en aumento. Parece que la ruralidad ha sido capaz de resistir mejor las distintas crisis económicas, y muestra de ello es la mejoría en los datos del eje económico (empleo y consumo). Pero paralelamente, el aumento de la exclusión en salud y educación manifiesta algunas de las características diferenciadoras de los contextos rurales: envejecimiento, dificultades de acceso a recursos y servicios (públicos y privados) y un alto nivel de abandono de los estudios antes de culminar la formación obligatoria. Aun así, el sentimiento de comunidad parece que sigue prevaleciendo en este tipo de contextos y, en ese sentido, sigue siendo el ámbito territorial donde hay menores índices de exclusión debido a situaciones de aislamiento social.

Más allá de la significatividad de las formas de expresión de la exclusión en las categorías DEGURBA, la exclusión social es preferentemente un fenómeno urbano: un 54,6% de los hogares en situación de exclusión se localizan en entornos urbanos, frente a un 10,5% en entornos rurales, estando el resto en situaciones intermedias. Siete de cada 10 hogares en situación de exclusión viven en ciudades de más de 20.000 habitantes. En términos de incidencia, la tasa de exclusión en las ciudades (18,7%) es 4,5 p.p. superior a la de los pueblos. La diferencia en exclusión severa es de 1,7 p.p. en términos de hogares.

TABLA 3.28. Distribución de los hogares en exclusión y en exclusión social severa según el contexto urbano o rural (%)

		Exclusión severa		Exclusión	
		2018	2024	2018	2024
Hogares	Urbano	57,3	53,1	57,3	54,6
	Intermedio	32,6	36,0	31,7	34,8
	Rural	10,1	10,8	10,9	10,5
Total		100	100	100	100

Fuente: EINSFOESSA 2018 y 2024.

TABLA 3.29. Dimensiones de exclusión en barrios desfavorecidos en 2024 y variación con respecto a 2018 (% de hogares)

		Barrios desfavorecidos urbanos	
EJES	DIMENSIONES	2024	Variación desde 2018
Económico	Empleo	25,8	0,0
	Consumo	25,7	-3,3
Derechos políticos y sociales	Participación política	28,0	-2,3
	Educación	21,4	+9,1
	Vivienda	59,9	+4,4
	Salud	34,7	+7,4
Social-relacional	Conflicto social	17,4	+0,6
	Aislamiento social	16,8	+9,7

Fuente: EINSFOESSA 2018 y 2024.

Para una mejor comprensión de la exclusión social en el contexto urbano es necesario descender en el análisis al interior de las zonas urbanas en la sub-categoría de barrios desfavorecidos⁽⁶⁵⁾, donde la exclusión social adquiere una especial intensidad (tabla 3.29).

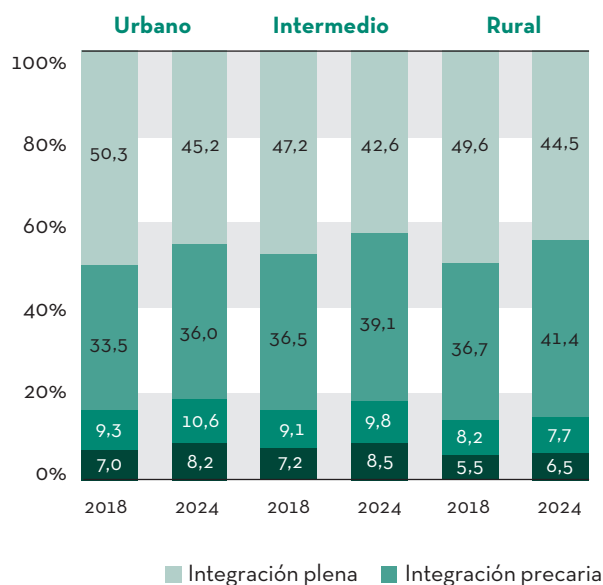
Estos barrios desfavorecidos se configuran como la máxima expresión y manifestación de la exclusión social (por encima de cualquier otra tipología territorial), y muestran las dualidades que se viven en el interior de las grandes ciudades en virtud del contexto en el que se habite. Desde un punto de vista comparativo con las tres categorías DEGURBA, los índices de exclusión en estas zonas vulnerables de las grandes ciudades son los más altos: muestran una diferencia como mínimo de 10 p.p. en el

eje económico, doblan los porcentajes en el eje de derechos, siendo alarmantes los datos en relación a salud y principalmente a vivienda, y superan en más del doble los niveles de exclusión en el eje social-relacional. Y si miramos su evolución en relación con los datos para 2018, la situación en general ha empeorado bastante, siendo destacable el aumento de la exclusión en educación y el aislamiento social (en más de 9 p.p.) y en la exclusión en salud (en más de 7 p.p.). Solo la exclusión en el consumo parece haberse minimizado en estas zonas vulnerables, bajando casi 3,5 p.p.

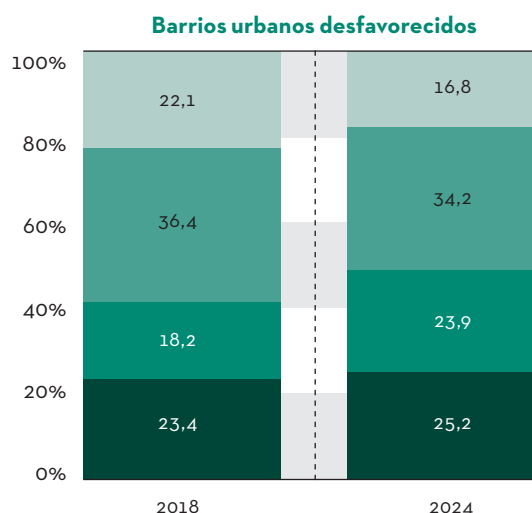
La aplicación del Índice Sintético de Exclusión Social (ISES) en el *continuum* rural-urbano se refleja en el gráfico 3.41.

Si atendemos a los datos de 2024, es en lo rural donde se dan mayores niveles de integración de la población y, por consiguiente, es donde encontramos menos población en situación de exclusión (con una diferencia de más de cuatro p.p. en ambos casos con respecto a las demás zonas DEGURBA). Ciertamente hay una distancia, pero entendemos que esta no es excesivamente significativa en relación con lo que cabría esperar. Como hemos visto en apartados anteriores, lo rural se muestra en niveles de exclusión más bajos en la mayoría

⁽⁶⁵⁾ Para el desarrollo del análisis de la categoría barrio desfavorecido, a la categorización territorial que nos aporta DEGURBA hemos añadido otro nivel de diferenciación en el nivel urbano separado dentro de los municipios con más de 50.000 habitantes: aquellos hogares que manifiestan estar ubicados en un entorno degradado (variable F_89_7) y/o los que asimismo afirman pertenecer a un barrio conflictivo (variable F89_8). Con ellos hemos configurado una subcategoría particular de zonas urbanas que entendemos que responde sustancialmente a los comúnmente reconocidos como barrios desfavorecidos o vulnerables.

GRÁFICO 3.41. Porcentaje de hogares en situación de integración-exclusión por grado de urbanización (2018-2024)

Fuente: EINSFOESSA 2018 y 2024.

GRÁFICO 3.42. Porcentaje de hogares en situación de integración-exclusión en barrios desfavorecidos (2018-2024)

Fuente: EINSFOESSA 2018 y 2024.

de las dimensiones de exclusión analizadas, pero la distancia se ha ido acortando en los últimos tiempos. De hecho, si miramos al interior de estas categorías en lo rural se acumula el mayor porcentaje de población en integración precaria, lo que manifiesta la tendencia que está adquiriendo este contexto en relación con los niveles de integración y la consolidación de lo rural como un espacio vulnerable desde esta perspectiva analítica.

Los porcentajes de población en situación de integración/exclusión de las zonas urbanas e intermedias son muy similares (una distancia de apenas 0,5 p.p.), pero de nuevo hay que mirar al interior de las categorías de integración/exclusión para hallar los matices. Aunque lo urbano es el contexto con menos población integrada, es el que tiene mejores datos de población en integración plena. Y en la misma línea, aunque es el que tiene más porcentaje de población en exclusión, tiene menos población

en exclusión severa que las zonas intermedias. En este sentido, lo urbano se consolida en sí mismo como el espacio de los extremos en el *continuum* integración/exclusión.

La situación en las zonas intermedias cada vez se asemeja más a la de las zonas urbanas y su tendencia (tal y como hemos visto en los apartados anteriores) es la más negativa. Muestra de ello es que, aun teniendo mejores datos de integración y de exclusión, su manifestación interna en estas categorías es la opuesta a la de las zonas urbanas (aglutinan más población en integración precaria y más población en exclusión severa), lo que hace que tengamos que considerar estas zonas como espacios de mayor vulnerabilidad.

Los niveles de exclusión social han subido desde 2018 en las tres categorías territoriales DEGURBA, de forma más pronunciada en lo urbano (2,5%) y en

los espacios intermedios (2%), y de una forma menos significativa en el espacio rural (0,5%). Dentro de las categorías integración/exclusión, la tendencia generalizada ha sido hacia una mayor fragilidad, y por ello en todos los ámbitos territoriales baja el porcentaje de población en integración plena y sube la población en integración precaria (especialmente significativos son los 5 p.p. de aumento en este sector en los contextos rurales). En cuanto a la exclusión, la tendencia es al agravamiento general, por lo que en las ciudades, las zonas intermedias o el mundo rural sube la exclusión severa (aunque de forma menos significativa en lo rural).

Si atendemos a la caracterización de estos hogares en situación de exclusión, los patrones que se siguen son los mismos patrones en las tres zonas DE-GURBA y que han sido descritos a lo largo de este capítulo. Aun así, podemos resaltar algunas diferencias en relación a la intensidad de algunas de estas características:

- Los hogares liderados por mujeres o por jóvenes están en una mayor situación de exclusión en los contextos urbanos que en el resto.
- Los hogares de familias numerosas tienen mayor situación de exclusión en los contextos rurales que en el resto.
- El hecho de que el sustentador principal no tenga estudios básicos no tiene tanto peso en la incidencia de la exclusión en el contexto rural como en la del resto de contextos.

Por últimos, si aplicamos el ISES a la subcategoría urbana de barrios desfavorecidos el gráfico resultante muestra una situación y una tendencia alarmante (gráfico 3.42).

Una vez más, la dualidad y las diferencias son abismales entre las zonas normalizadas y las zonas vulnerables de las grandes ciudades. De hecho, solo la mitad de la población que vive en zonas vulnerables

está integrada y la otra mitad está en situación de exclusión social, alcanzando una exclusión severa casi 1 de cada 4 personas que habita estas zonas. El deterioro en estos barrios ha sido mucho más intenso que en los otros contextos, y por ello desde 2018 ha habido una bajada de más de 7 p.p. en la población integrada que ha pasado a engrosar el porcentaje de población excluida llegando a ese 50% referido anteriormente.

En cualquier caso, es preciso recordar que todavía casi 8 de cada 10 hogares en situación de exclusión social se encuentran en barrios en buenas condiciones. Lógicamente, esto no impide que la incidencia de la exclusión social severa en los barrios desfavorecidos sea más del doble que la que se da en los barrios en buenas condiciones.

Estamos en un momento de crecimiento económico, con aumento del PIB, mejora del empleo... pero estos datos positivos no se traducen en una mejora para toda la ciudadanía por igual en los diferentes contextos territoriales como se ha podido mostrar a lo largo de este análisis. Es evidente que se requieren políticas que atiendan a estas diferentes dinámicas contextuales e incidan en la mitigación de la exclusión social, pero desde una adaptación a la diversidad de cada uno de estos ámbitos territoriales. Para ello sería necesario superar el carácter urban normativo(66) en el diseño de las políticas públicas, que en muchos casos están pensadas y diseñadas desde y para lo urbano, y dejan fuera el carácter singular de los contextos rurales. Junto a ello, habría que superar el sesgo demográfico en las actuales políticas que se están implementando para afrontar la cuestión rural(67). Enunciados

(66) FULKERSON, G. y ALEXANDER THOMAS, A. (2019). *Urbanormativity: Reality, representation, and everyday life*. Rowman & Littlefield.

(67) GONZÁLEZ PORTILLO, A. y RUIZ BALLESTEROS, E. (2025). «Rural Vulnerabilities in Southern Spain: Beyond Material Deprivation». *Poverty & Public Policy*, 17:2 (e70010). <https://doi.org/10.1002/pop4.70010>

como «España vaciada» o «reto demográfico» dan muestra de ello, lo que está provocando que no se atiendan a otros muchos aspectos también importantes para los contextos rurales (sobre todo las espaciales) y que inciden de lleno en el acceso a derechos y por ende en los procesos de exclusión social. En este sentido, es necesario considerar la cuestión rural trascendiendo no ya solo lo económico, sino también lo demográfico, para orientar apropiadamente las políticas públicas y la intervención social e incidir, de esta forma, en la tendencia a la fragilidad de estos contextos ante la exclusión social.

De igual manera, la peculiaridad mostrada en los barrios desfavorecidos (esto sí identificado desde hace mucho tiempo) sigue reclamando la necesidad de políticas específicas integrales para estos barrios que requieren una transformación de la gobernanza, desde una perspectiva intersectorial e interadministrativa, y que cuenten en su diseño con los diferentes actores sociales que participan en estos barrios. Si bien hay experiencias de intervención pública en este sentido (algunas ya de larga trayectoria), sigue sin hacerse una evaluación real del efecto de estas y de la incidencia que terminan teniendo en las condiciones de vida de la gente que habita estos barrios.

3.5.2. La incidencia de la exclusión social por comunidades autónomas

Facilitamos a continuación los datos sobre la incidencia de la exclusión social en las CC.AA. para las dos ediciones en las que la muestra de la EINSFOESSA es más amplia, y cubre a todas ellas, en la de 2018 y en la de 2024. Lógicamente,

estos datos hay que tomarlos con mayor cuidado, ya que la representatividad por CC.AA. es notablemente menor que en los datos a nivel nacional. Así, sobre la estimación realizada, con un 95% de probabilidades, tendríamos que establecer distintos intervalos de confianza en cada comunidad autónoma, desde el $\pm 1,7$ en el caso del País Vasco hasta el $\pm 4,4\%$ para el caso de Ceuta. En el apartado metodológico se presenta la información precisa para cada caso.

Debe señalarse también que el cambio metodológico introducido en el sistema de agregación de indicadores⁽⁶⁸⁾, que no supone alteraciones sustanciales a nivel estatal, afecta de forma distinta a las CC.AA. y especialmente a algunas de ellas. Así, por ejemplo, respecto del análisis publicado para 2018 en el VIII Informe FOESSA, con el nuevo método en el que se basan los datos que presentamos aquí, se reduce significativamente la estimación de la incidencia de la exclusión para Aragón o Cataluña, mientras que aumenta también de forma significativa dicha estimación para Asturias, Castilla-La Mancha o Murcia.

Con todas estas precauciones, por tanto, más que el detalle preciso de cada caso, la contribución de este análisis se encuentra en la foto comparativa del conjunto.

Pueden verse claramente las diferencias territoriales, con tasas de exclusión por debajo del 15% en

(68) Hasta el VIII Informe, publicado en 2018, los indicadores para calcular el Índice Sintético de Exclusión Social (ISES) se ponderaban a partir del inverso de la frecuencia. El nuevo sistema, introducido ya en la encuesta de 2021 y aplicado también a la de 2018, pondera estos mismos indicadores a partir del Análisis de Correspondencias Múltiples (ACM). Como con este segundo sistema se evitan diferencias extremas en el peso de algunos de estos, entendemos que las nuevas estimaciones publicadas ahora y en 2021 pueden ser más ajustadas que las de 2019.

TABLA 3.30. Incidencia de la exclusión social por comunidades autónomas: distribución en cuatro grupos y tasa de exclusión en 2018 y 2024 (%)

	2018				2024				2018	2024
	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Tasa de exclusión	Tasa de exclusión
Andalucía	49,3	31,6	11,8	7,2	39,7	37,2	12,9	10,2	19,0	23,1
Aragón	52,8	34,7	7,0	5,6	48,4	28,7	12,1	10,8	12,5	22,9
Asturias	47,5	34,2	11,0	7,3	44,1	35,8	6,5	13,6	18,3	20,1
Baleares	42,9	36,4	11,1	9,6	42,0	38,9	11,3	7,7	20,7	19,1
Canarias	39,3	32,8	15,8	12,1	33,3	41,2	16,2	9,2	27,9	25,5
Cantabria	56,9	32,1	6,0	5,0	56,5	29,4	9,0	5,1	11,0	14,1
Castilla-La Mancha	49,6	30,6	11,5	8,3	48,1	31,4	10,8	9,7	19,8	20,5
Castilla y León	57,9	28,6	7,4	6,1	55,2	30,0	9,3	5,5	13,5	14,9
Cataluña	50,0	33,2	7,7	9,2	47,0	36,0	8,7	8,4	16,8	17,0
Comunidad Valenciana	51,4	27,7	10,3	10,6	44,7	33,7	11,5	10,0	20,9	21,5
Extremadura	40,6	35,9	11,8	11,8	42,1	38,8	9,7	9,4	23,5	19,1
Galicia	52,1	31,1	10,2	6,6	43,5	43,8	6,5	6,2	16,8	12,7
Madrid	51,3	31,4	7,3	9,9	45,8	34,5	9,8	9,9	17,2	19,6
Murcia	50,8	25,0	9,5	14,7	39,7	39,6	14,4	6,3	24,2	20,7
Navarra	53,1	31,3	9,4	6,3	50,7	36,3	6,9	6,2	15,6	13,1
País Vasco	59,1	27,0	9,5	4,4	53,5	34,7	7,9	3,8	13,9	11,8
Rioja, La	57,3	30,9	7,3	4,5	63,5	20,8	7,1	8,6	11,8	15,7
Ceuta	—	—	—	—	34,4	36,1	13,1	16,4	—	29,5
Melilla	—	—	—	—	26,6	42,2	12,5	18,8	—	31,3
Total	50,5	31,2	9,7	8,6	45,0	35,7	10,5	8,8	18,3	19,3

Nota: Se ha coloreado la trama en relación con la incidencia relativa en ambos años de la integración plena, la exclusión severa o la tasa de exclusión (severa más moderada), dejando aparte a Ceuta y Melilla. En todos los casos, para los datos positivos las celdas son más blancas y para los datos negativos son más verdes.

Fuente: EINSFOESSA 2018 y 2024.

País Vasco, Galicia, Navarra, Cantabria y Castilla y León mientras que en Canarias, Andalucía, Aragón, Comunidad Valenciana, Murcia y Castilla-La Mancha superan el 20%. Merecen una mención aparte los casos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, en las que 3 de cada 10 personas están afectadas por procesos de exclusión social.

La exclusión social severa muestra algunos casos extremos (Murcia en 2018 y Asturias en 2024) que posiblemente se expliquen parcialmente por la desviación de la muestra.

En términos de integración social plena, puede apreciarse un claro empeoramiento en muchas CC.AA. En la tabla, coloreada, vemos una intensificación de los tonos verdes en muchos casos, y tan solo..., y tan solo hay ahora cinco CC.AA. en las que la integración social plena llegue a más de la mitad de la población, cuando esa era la estimación para once comunidades en 2018.

Hay ocho CC.AA. en las que parece haber aumentado la exclusión social en este último periodo, aunque con distintas intensidades. En cuatro de ellas (Andalucía, Aragón, Asturias y La Rioja) aumenta tanto en la tasa total de exclusión como en sus formas más severas. En Castilla-La Mancha también, aunque en menor grado. En Cantabria y Madrid crece la exclusión social pero no significativamente la exclusión severa.

En sentido contrario, hay siete CC.AA. en las que parece haber descendido la exclusión social: Baleares, Canarias, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra y País Vasco. En estas dos últimas y en Galicia, sin embargo, el descenso en las formas severas de exclusión social es menos significativo.

Encontramos también algunas situaciones intermedias con cambios menos significativos, como Cataluña, la Comunidad Valenciana o Castilla y León. En todas ellas se registran pequeños des-

censos en la exclusión social severa, pero aumentando, también ligeramente, la exclusión moderada, con incrementos inferiores a la media del Estado en esta tasa. En el caso de Castilla y León, el aumento de la tasa total de exclusión es algo más relevante.

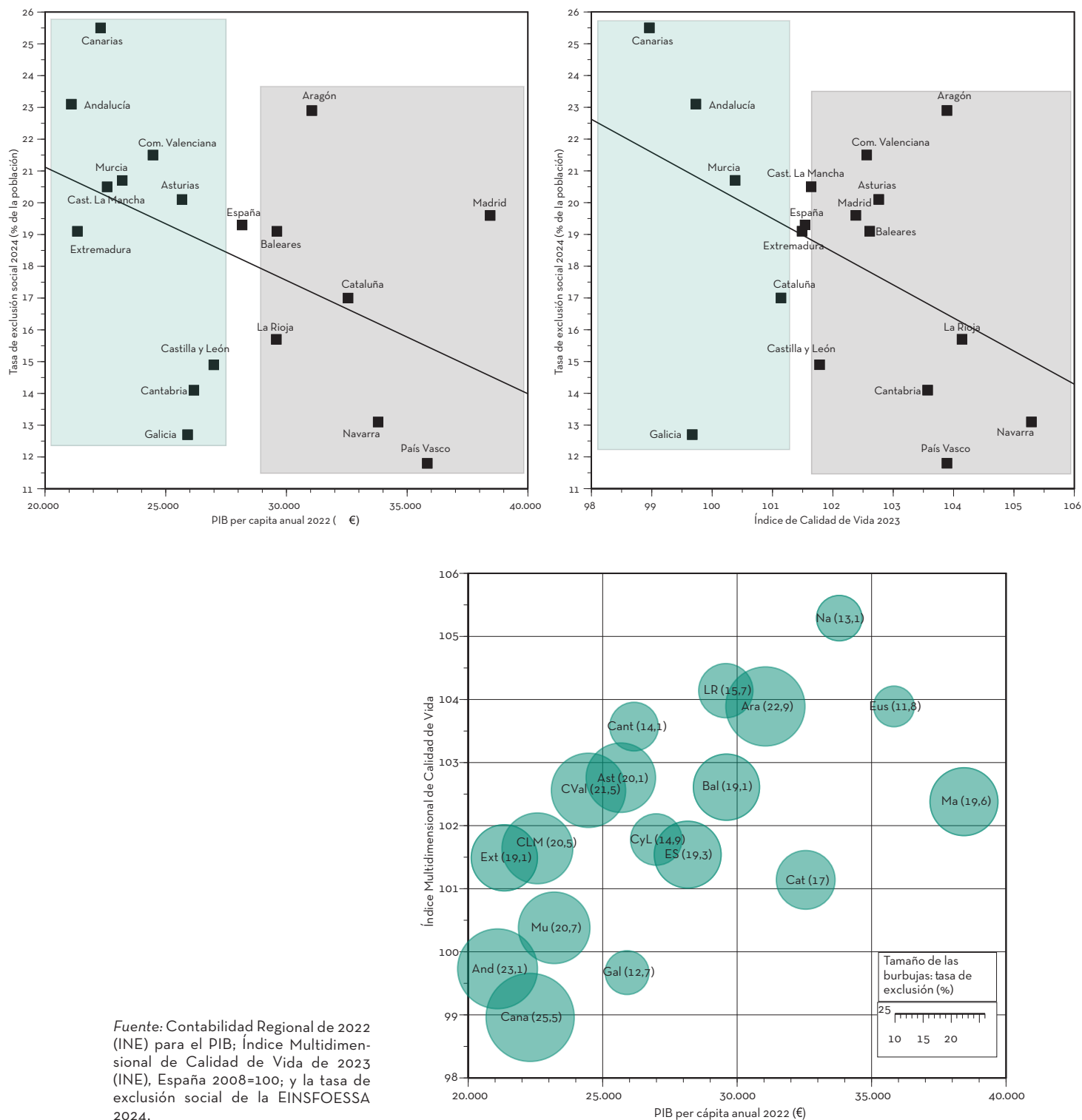
Hemos querido contrastar estos resultados en términos de exclusión social con las diferencias habitualmente difundidas en términos de riqueza producida en las CC.AA. y también con la nueva aproximación a la medida de la calidad de vida del conjunto de la población que viene realizando últimamente el INE⁽⁶⁹⁾. En el primer caso, nos planteamos si el éxito económico, la mayor generación de riqueza, tiene un impacto positivo en la cohesión social. En el segundo caso, la cuestión es si el aumento general de la calidad de vida llega efectivamente a toda la población o si hay una parte significativa de ella que se queda al margen de ese desarrollo social.

Para la aproximación a la riqueza generada utilizamos el PIB per cápita, tal como lo calcula el INE en la Contabilidad Regional. Desgraciadamente, los últimos datos disponibles son de 2022, que todavía no era un año muy normal, después del *shock* de la COVID-19. La contabilidad del PIB, además, ha estado sometida a un profundo debate y revisión últimamente, así que también por ello el análisis debe tomarse como una aproximación.

La calidad de vida ha sido objeto de una operación estadística del INE, todavía de carácter experimental, que incorpora muchas de las dimensiones que aquí utilizamos para el análisis de la exclusión social. En concreto, son 9 las dimensiones analizadas, con 55 indicadores, las que se incorporan a este Índice

(69) En el análisis gráfico realizado no incluimos a Ceuta y Melilla por el carácter extremo que presentan algunos de estos datos y que dificultan la visualización del conjunto.

GRÁFICO 3.43. Asociación entre el nivel de desarrollo económico (PIB per cápita en 2022), la calidad de vida del conjunto de la población (IMCV de 2023) y la tasa de exclusión social (2024)



Fuente: Contabilidad Regional de 2022 (INE) para el PIB; Índice Multidimensional de Calidad de Vida de 2023 (INE), España 2008=100; y la tasa de exclusión social de la EINSFOESSA 2024.

Multidimensional de Calidad de Vida (IMCV). Su perspectiva agregada da una idea de la situación del conjunto de la población, sin entrar en cómo se distribuye esa calidad de vida «media» entre distintos grupos sociales, por lo que el contraste con el análisis de la exclusión social que realizamos aquí parece de especial interés.

A partir de este contraste, podemos concluir que la incidencia territorial de la exclusión social no tiene una relación muy directa con el nivel de riqueza producida en cada territorio, ni siquiera con la calidad de vida alcanzada por la mayoría de la población. Como puede verse en el gráfico 3.43, las CC.AA. con un nivel de riqueza similar pueden alcanzar niveles muy distintos de integración social: más del doble de exclusión entre Canarias y Galicia, por ejemplo, entre las CC.AA. de menor PIB per cápita, y casi esa proporción entre Madrid y País Vasco, entre las de mayor riqueza.

Vivir en una comunidad con una alta calidad de vida tampoco garantiza la participación en esta para toda la población, ya que encontramos CC.AA. con un IMCV superior a la media estatal que presentan también una incidencia de la exclusión social notablemente más alta de lo que en principio les correspondería.

Los distintos modelos productivos, el funcionamiento de los instrumentos institucionales de solidaridad o la dinámica de las relaciones interpersonales están detrás de la explicación de estas diferencias.

Algunos casos extremos, como Galicia o Aragón, pueden sorprender en la comparación y deberían analizarse en su particularidad (tanto en su peculiar modelo social como en las especificidades que puedan tener las fuentes estadísticas utilizadas). Pero más allá de estos casos, queremos destacar algunas diferencias relevantes de modelos

sociales⁽⁷⁰⁾, con resultados muy distintos en términos de integración social:

- **La prosperidad inclusiva.** Los casos de Navarra o País Vasco destacan por estar entre las comunidades autónomas de mayor riqueza y con un nivel más alto de calidad de vida, a la vez que tienen tasas comparativamente reducidas de exclusión social.
- **La escasez restrictiva.** Los casos de Canarias, Andalucía o Murcia nos hablan de un sistema productivo menos desarrollado que se traduce en una menor calidad de vida para el conjunto de la población y también en un mayor nivel de exclusión social.
- **La escasez inclusiva.** En los casos de Cantabria o Castilla y León, un nivel de riqueza producida moderadamente baja en términos comparativos se traduce en una calidad de vida comparativamente alta y en niveles de exclusión social también muy por debajo de la media.
- **La riqueza ineficaz.** El caso de Madrid es el que posiblemente mejor ilustre cómo en ocasiones un nivel alto en producción de riqueza, el mayor del Estado, tiene dificultades para traducirse en mejora de la calidad de vida de la ciudadanía y alcanza niveles comparativamente altos de exclusión social para su nivel de renta.

Este contraste entre las dinámicas del funcionamiento socioeconómico en los distintos contextos territoriales de las CC.AA. invita a una reflexión sobre la capacidad de acción colectiva para mejorar los resultados finales en términos de cohesión social.

(70) Es preciso matizar el alcance de estos «modelos», que pueden visualizarse a partir de la comparación entre unas y otras CC.AA. Estas diferencias hay que entenderlas siempre de manera relativa, sin olvidar que se comparten importantes características básicas propias del conjunto del Estado.

3.6. Más allá de los datos, una mirada a las dinámicas de inclusión/exclusión⁽⁷¹⁾

En el desarrollo de este IX Informe sobre exclusión y desarrollo social en España de la Fundación FOESSA se ha propuesto como novedad en el seno de este capítulo incorporar el análisis sobre las dinámicas, exclusión/inclusión social, como ya se avanzaba en la introducción de este capítulo. Esta mirada a las dinámicas pretende ser un complemento a la imagen que nos ofrece la EINSFOESSA 2024 y que dota de contenido general a este informe. Para ello se ha realizado una investigación cuyo objetivo es analizar los procesos de transición entre la inclusión/exclusión y la exclusión-inclusión, poniendo el foco en la caracterización de las dinámicas de estos procesos e identificando los factores e hitos que los conforman⁽⁷²⁾.

Con esta apuesta, la Fundación FOESSA quiere avanzar en una nueva línea de trabajo para la reflexión y comprensión del concepto de exclusión social, desde una perspectiva cualitativa de mayor profundidad del fenómeno y poniendo en el centro la perspectiva de los distintos actores que participan en los procesos de exclusión social (desde los que la sufren en primera persona hasta lo que interviene con ella para mitigarla). Junto a esto se pretende poner el foco también en los procesos de inclusión como forma de comprender e identificar aquellos factores que puedan ayudar en estos procesos.

Desde hace tiempo, la exclusión social ya no se entiende como una situación de desigualdad estática que afecta a un grupo de personas con características distintas a la población mayoritaria. Se ha impuesto una conceptualización que la asume como un fenómeno procesual, resultado de la acumulación de dificultades en distintos ámbitos (FOESSA, 2020), por ello, también, como una realidad dinámica y heterogénea. Pero ese carácter dinámico está condicionado por las perspectivas que enmarcan su análisis: alejamiento o acercamiento del centro de la sociedad integrada (Laparra y Pérez, 2008), recorrido paulatino por la integración/vulnerabilidad/invalidación social (Castel, 1997), debilitamiento de los lazos de integración (Autès, 2004), identificación de tipologías de trayectorias de exclusión social (Pérez-Yruea et al, 2002; 2004) o identificación de hogares en pobreza persistente (Encuesta Europea de Condiciones de Vida). Todas estas perspectivas tienen en común el factor tiempo (carácter procesual) como elemento indispensable en la comprensión de la exclusión social. Esta investigación se integra dentro de esta corriente de investigación de la exclusión social compartiendo estas premisas del carácter dinámico y del factor tiempo, aportando algunos aspectos que son novedosos y permiten desarrollar esta perspectiva longitudinal. La primera y principal es que se ha focalizado en los procesos de dependencia/autonomía como marco analítico desde el que comprender las dinámicas exclusión/inclusión, siguiendo así la estela de Castel (1997). Desde esta mirada podemos inferir que, en la medida en que los sujetos se acercan más a la zona de inclusión, gozan de mayor autonomía social, mientras que el alejamiento incrementa su dependencia. Pero esta conexión es más dinámica e interactiva que lineal y mecánica, y está mediada, además de por la producción de

⁽⁷¹⁾ Para consultar con detalle estas ideas ver el Documento de trabajo n.º 3.3 GONZÁLEZ, A., RUIZ, E., JARÁIZ, G. (2025). *Dinámicas de exclusión/inclusión social. Una mirada cualitativa*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo3

⁽⁷²⁾ Se han estudiado los procesos y transiciones de 50 hogares a nivel estatal mediante una entrevista en profundidad de carácter microbiográfico y paralelamente se han desarrollado 13 talleres nominales con agentes de intervención social (profesionales y voluntariado) que trabajan con este perfil de hogares.

condiciones estructurales y de políticas y recursos, por la propia agencialidad de los sujetos (Malik y Obhi, 2019): por sus capacidades para idear soluciones más o menos autónomas o interdependientes, por establecer estrategias, o al menos tácticas, en las que se ponen en juego los bienes y recursos propios y externos, por las posibilidades que ofrece el entorno inmediato, por su capital social y relacional... Podríamos decir que, del mismo modo que las categorías inclusión/exclusión no son absolutas (nadie está totalmente incluido o excluido), tampoco lo son las categorías autonomía-dependencia. Tanto es así que por autonomía y dependencia no estamos entendiendo ni estados ni situaciones, sino procesos continuos que nunca culminan.

Junto a este primer enfoque más novedoso añadimos otros tres aspectos que consideramos relevantes: (1) analizamos no solo las dinámicas de exclusión, sino también las dinámicas de inclusión social; (2) concretamos estas dinámicas en hitos de la vida cotidiana, lo cual nos permite superar la abstracción de factores y ejes como elementos analíticos convencionales, y (3) diferenciamos entre dinámicas en hogares autóctonos y hogares de origen migrante.

3.6.1. Determinación de factores e hitos: formas de expresión y articulación

Para poder trabajar de manera operativa tanto las dinámicas (más generales) como los procesos (más concretos) desarrollamos dos niveles analíticos complementarios:

- Uno más general en torno a las dinámicas de exclusión/inclusión. Para ello hemos establecido una serie de factores que nos ayuden a ordenar y comprender las múltiples dimensiones

que se expresan en las trayectorias vitales de los hogares. Estos factores se han seleccionado teniendo en cuenta la literatura existente, y muy especialmente el Índice Sintético de Exclusión Social (ISES).

- Otro particular que se centra en los procesos que tienden a potenciar la dependencia o la autonomía de los hogares. Para ello hemos desarrollado un amplio catálogo de hitos entendidos como acontecimientos o fenómenos que afectan empíricamente a las familias y sus miembros y que se han extraído de las propias trayectorias vitales de los hogares.

Con todo ello han surgido 159 hitos específicos que hemos organizado en torno a 17 factores más generales. Con ellos podemos trazar el mapa de las dinámicas de exclusión/inclusión.

En nuestro análisis de los factores e hitos vamos a usar tres herramientas descriptivas muy básicas. Por un lado, nos interesa la incidencia de esos factores e hitos en los procesos que describen los tránsitos hacia la dependencia o la autonomía de los hogares estudiados. Entendemos «incidencia» como el número de veces que un factor o un hito aparece en la trayectoria vital del hogar o en los talleres con los agentes de intervención. Por otro lado, nos parece también significativo tener en cuenta la «prevalencia», es decir, el número de casos y de talleres en los que estos factores e hitos se hacen presentes. Evidentemente, incidencia y prevalencia son indicadores vinculados, pero no coincidentes. Por último, y no menos importante, resulta estratégico poder determinar cuáles son los factores e hitos desencadenantes de los procesos de dependencia o autonomía en los hogares. Para ello, más que identificar un factor desencadenante o activador (habida cuenta del carácter complejo de las dinámicas y procesos), hemos optado por determinar un grupo de tres factores/hitos que aparecen al inicio de los procesos y que nos ayudan a comprender cómo estos se activan.

TABLA 3.31. Factores e hitos que marcan los procesos de autonomía y dependencia de los hogares

FACTOR	HITOS DE DEPENDENCIA	HITOS DE AUTONOMÍA
EMPLEO	Empleo precario	Empleo sólido
	Pérdida del empleo	Formación laboral
	Dificultad de acceso al empleo	Orientación laboral
	Baja laboral	Mayor intensidad laboral
		Empleo protegido
		Negocio propio
		Otras formaciones complementarias
GESTIÓN DOMÉSTICA Y CONSUMO	Asistencia a comedores sociales	Adquisición de coche
	Pérdida de ahorros y bienes	Ahorros
	Ausencia de ingresos	Herencias
	Dificultad administración económica	
DEUDAS	Deudas con la Administración	Pago de deudas/atrasos
	Deuda de proyecto migratorio	
	Estafas	
	Préstamos bancarios	
PRESTACIONES Y PENSIONES	Denegación de prestación/pensión	Pensión compensatoria por divorcio
	Impago pensión/manutención	Pensión por manutención de hijos
	Pensión por invalidez	Pensión por orfandad
		Pensión por invalidez
		Pensión por jubilación
		Prestación por baja laboral
		Prestación por discapacidad
		Prestación por desempleo
		Rentas de inserción
		Ingreso Mínimo Vital
EDUCACIÓN	Abandono escolar	Acceso a comedor escolar
	Dificultad de cobertura de educación infantil	Aprovechamiento y finalización de estudios
	Problemas de adaptación y seguimiento escolar	Acceso a plazas públicas educativas
	Acoso escolar	Recursos de atención educación especial
		Título de formación media/superior
		Refuerzo y acompañamiento educativo
VIVIENDA	Acogida de familiar/amistades	Acogida de familiar/amistades
	Alquileres con precios elevados	Vivienda con mejores condiciones (económicas, contractuales, de habitabilidad)
	Desahucio por impago	Acceso a vivienda institucional
	Habitación/hacinamiento	Acceso a vivienda compartida
	Expulsión por problemas de convivencia	Acceso a vivienda de alquiler social
	Situación de calle/albergues	Acceso a vivienda en propiedad

TABLA 3.31. Factores e hitos que marcan los procesos de autonomía y dependencia de los hogares (continuación)

FACTOR	HITOS DE DEPENDENCIA	HITOS DE AUTONOMÍA
VIVIENDA	Problemas de habitabilidad/infravivienda	Programas de incentivos al alquiler
	Ocupación ilegal	
	Impago de hipoteca/alquiler	
	Fin del contrato de alquiler	
SALUD	Enfermedad	Tratamiento de desintoxicación
	Problemas de salud mental	Cobertura de tratamiento médicos
	Discapacidad	Servicios de atención a la salud mental
	Adicciones	
	Accidente	
	Embarazo no deseado	
	Problemas de cobertura sanitaria	
	Incapacidad en el pago de tratamientos médicos	
SERVICIOS SOCIALES		Ayudas económicas
		Ayudas al alquiler
		Ayuda para formación
		Pago de suministros
		Bono social de luz y agua
		Solicitud de dependencia
		Acompañamiento e intervención
SEGURIDAD CIUDADANA Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	Sentencia no condenatoria por violencias	Anulación de sistemas de visitas a progenitores
	Asistencia a puntos de encuentro por custodia	Apoyo en la identificación como víctima de la trata
	Orden de alejamiento	
	No hay denuncia de violencia de género	
	Retirada de menores	
	Testificaciones de víctimas de trata	
	Sanción/multa	
CONFLICTO SOCIAL	Convivencia conflictiva	
	Violencia familiar	
	Violencia de género	
REDES SOCIOFAMILIARES	Monoparentalidad	Reagrupación familiar
	Fallecimiento de un familiar	Apoyo en vivienda
	Falta de apoyo en los cuidados	Apoyo en cuidados
	Separación/divorcio	Apoyo en búsqueda de recursos e información
	Ausencia de grupos y espacios de sociabilidad	Apoyo en la manutención

TABLA 3.31. Factores e hitos que marcan los procesos de autonomía y dependencia de los hogares (continuación)

FACTOR	HITOS DE DEPENDENCIA	HITOS DE AUTONOMÍA
REDES SOCIOFAMILIARES	Nacimiento de hijos	Apoyo personal y acompañamiento
	Distanciamiento familiar	Apoyo en formación y empleo
	Relaciones sentimentales y familiares conflictivas	Otras ayudas económicas
	Reagrupación familiar	Participación en grupos y espacios de sociabilidad
		Contacto y protección familiar
		Relación sentimental
		Separación/divorcio
		Solución de conflictos familiares
		Nacimiento de hijos
		Ayuda en vivienda
REDES DE APOYO FORMALES NO ESTATALES		Ayuda en formación y empleo
		Ayuda en manutención
		Ayuda en suministros
		Ayuda educativa
		Ayuda sanitaria
		Ayuda en búsqueda de recursos e información
		Apoyo personal y acompañamiento
		Asesoramiento jurídico
REGULARIZACIÓN ADMINISTRATIVA	Imposibilidad de empadronarse	Acceso al empadronamiento
	Situación irregular administrativa	Acceso al arraigo
	Denegación de la protección internacional	Obtención de la protección internacional
	Situación irregular administrativa sobrevenida	Situación administrativa regularizada
VALORES Y CREENCIAS	Problemas de adaptación cultural	Creencias religiosas
		Educación familiar en valores positivos
HABILIDADES Y ACTITUDES VITALES	Actitud vital negativa	Actitud vital positiva
	Dificultades para la comunicación/interacción	Capacidad de comunicación/interacción
	Incapacidad para buscar/usar recursos/oportunidades	Habilidad para buscar/usar recursos/oportunidades
		Actitud perseverante
FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO	Dificultad de acceso a servicios y recursos públicos	Coordinación intersectorial e interadministrativa
	Falta de coordinación intersectorial e interadministrativa	Acceso a servicios y recursos de forma fácil y clara

TABLA 3.31. Factores e hitos que marcan los procesos de autonomía y dependencia de los hogares (*continuación*)

FACTOR	HITOS DE DEPENDENCIA	HITOS DE AUTONOMÍA
PROCESO DE INTERVENCIÓN SOCIAL	Falta de espacio/profesional de referencia	Implicación profesional/actitud de acogida
	Déficit de formación/profesionalidad	Trabajo en red y coordinación
	Excesivo tutelaje de los procesos	Refuerzo positivo/capacidades
	Falta de trabajo en red y coordinación	Protagonismo de la persona
		Existencia de espacio/profesional de referencia
		Flexibilidad en la aplicación de recursos
		Escucha activa

Fuente: González et al., 2025.

Por otro lado, es necesario desarrollar una sensibilidad particular sobre las formas en que estos factores e hitos se relacionan y articulan entre sí: conforman un sistema marcado fundamentalmente por interacciones recursivas y dialógicas que hacen que sus efectos sean profundamente ambivalentes. Desde aquí es fácil asumir la equifinalidad de sus consecuencias y el carácter no lineal de los procesos que desatan (aspecto este ya señalado en Laparra y Pérez, 2008), llenos de bifurcaciones, puntos de inflexión y un devenir no proporcional a la variación de los factores que los afectan. Las trayectorias particulares de los hogares que hemos estudiado son fiel reflejo de todo ello. Por tanto, estas dinámicas de exclusión/inclusión están sujetas a un determinismo impredecible (carácter caótico) que, si bien limita nuestro conocimiento, nos hace conscientes de manera más sólida y consistente de su naturaleza paradójica y ambivalente. El carácter dinámico que procuramos desentrañar en la exclusión e inclusión social reside en la propia concurrencia de factores muy diversos, materializados en hitos particulares, que en virtud precisamente de la forma en que interactúan propician esa dinamicidad. Todo ello hace que estos procesos sean muy flexibles, versátiles y variados, a veces muy difícilmente clasificables por su evidente multidimensionalidad.

3.6.2. Procesos hacia la dependencia que intensifican las dinámicas de exclusión

Las relaciones sociofamiliares, el empleo y la salud podrían considerarse como un núcleo de factores esenciales y constantes en los procesos hacia la dependencia. De hecho, son los factores que muestran una mayor incidencia y prevalencia en las trayectorias (entre el 90% y el 100% de los hogares). Igualmente, estos factores son, en la mayoría de los casos, los desencadenantes de estos procesos, configurándose como dimensiones esenciales y necesarias para la comprensión de las dinámicas de la exclusión social, aunque no suficientes.

Parece lógico pensar que el factor empleo sea uno de los que tienen un mayor efecto en los procesos hacia la dependencia de los hogares y, de hecho, está presente en el 100% de los casos estudiados, pero su incidencia y manifestación varían dependiendo del perfil del hogar. En algunos casos, la pérdida del empleo, el estar de baja laboral o la

precariedad de este (sobre todo en el caso de hogares de origen migrante) propician un devenir que arrastra al resto de factores, configurándose así el empleo como factor desencadenante del proceso de dependencia. Sin embargo, esta tendencia no es la mayoritaria en los hogares analizados, y así, el empleo actúa como factor de dependencia en forma de punto culminante de un proceso de deterioro para el hogar: al final de una serie de contrariedades convergentes se termina perdiendo el trabajo, con lo cual se consuma la situación de dependencia de ayudas y apoyos externos. Para esta segunda tendencia más mayoritaria se ha identificado que serán la salud y la redes sociofamiliares los factores con mayor peso en las dinámicas. La detección de una enfermedad, tener problemas de salud mental, sufrir un accidente o padecer algún tipo de adicción se nos presentan como constantes en este tipo de hogares que, si lo sumamos a la debilidad en las redes sociofamiliares (falta de apoyo en los cuidados o ausencia de grupos de referencia), conforman la combinación perfecta que provoca un efecto fatal sobre el empleo (pérdida del empleo o baja laboral) que repercute a su vez, directamente, en el sostenimiento de la vivienda (impagos de hipotecas o alquiler, desahucio...). El empleo, por tanto, resulta ser un factor esencial en los procesos hacia la dependencia, pero en muchos casos como elemento coral junto a otros factores con los que se concatena.

En relación a las redes sociofamiliares, además de aparecer recurrentemente como parte sustancial de dichos procesos (100% de los casos), en más de la mitad de los hogares estudiados resulta ser un claro detonante de una tendencia que llevará al conjunto del grupo familiar a una situación muy comprometida en la que se perderá gran parte de su autonomía. Curiosamente, estas circunstancias relacionales y personales son las que —en muchos más casos de los esperados en un principio— encienden una mecha que termina condicionando la configuración de factores como el empleo o la vivienda, o afectando a campos tan

sensibles como la salud, principalmente porque determinan una situación en la que faltan apoyos, ya sea para cuidados o para acceder a recursos materiales de manera coyuntural. No estamos exagerando si consideramos que las redes sociofamiliares, así entendidas, son un factor estratégico para que los demás factores (empleo, vivienda, salud...) propicien un proceso de dependencia.

La vivienda es un factor muy relevante en la medida en que su incidencia y prevalencia aparece con un peso intermedio entre el núcleo anterior y el resto de factores. Podríamos decir que su incidencia y prevalencia se mantienen constantes de una forma común en todos los casos (en torno al 75% de los hogares), sin ser el factor principal ni desencadenante pero aportando (y mucho) en la constelación de factores e hitos que explican los procesos de dependencia. Especial mención cobra este factor en los hogares de origen migrante en los que la dificultad de acceso a la vivienda la encontramos en el inicio de muchas de sus trayectorias. Los precios desorbitados de los alquileres hacen que muchas familias tengan que vivir en habitaciones de forma hacinada o acceder a infraviviendas con problemas de habitabilidad (no obstante, también a precios abusivos).

Un segundo núcleo de factores lo constituiría el conflicto social, las habilidades y actitudes personales, las deudas, las prestaciones y pensiones, la regularización administrativa y la educación. Aun siendo factores muy diversos entre sí, el papel que desempeñan en los procesos hacia la dependencia es muy parecido. Su incidencia es más baja en relación con todos los factores anteriores, al igual que su prevalencia (estos factores aparecen en el 40% al 50% de los hogares). Si bien no son un activador destacado ni un factor determinante, contribuyen a agravar y hacer más insalvable el proceso de dependencia. El conflicto social (convivencia conflictiva a nivel vecinal, violencia familiar, violencia de género) es uno de los factores detonantes del proceso de dependencia en más de la mitad de los casos. Las habilidades y

actitudes de sus miembros resultan muy relevantes para comprender cómo se ha producido esa tendencia a la dependencia. Tener una actitud vital negativa, sumado a dificultades en la comunicación y en la interacción, se traduce en muchos de los casos en una incapacidad para buscar recursos y aprovechar oportunidades. Si bien las habilidades y actitudes no aparecen como factor desencadenante en los procesos a la dependencia, ciertamente influyen notablemente de manera transversal para acentuar más la dinámica hacia la exclusión. En la misma medida, las deudas (principalmente con la Administración por cuestiones de prestaciones indebidamente percibidas, o bien con bancos por préstamos impagados) inciden en el 50% de los casos. Son factores que suman en esa dinámica de la exclusión social, pero siempre como un elemento que añade intensidad a esa constelación esencial y permanente que configura el primer núcleo de factores (relaciones sociofamiliares, empleo y salud).

En cuanto a la regularización administrativa, es evidente que solo aparece en los casos de hogares de origen migrante como factor que aporta al proceso de dependencia. Los problemas administrativos causados por el proceso migratorio determinan las dificultades, a veces extremas, para un normal desarrollo de la inclusión en diferentes ámbitos: (a) empleo (principalmente teniendo que acogerse a un empleo precario), (b) vivienda (dificultad de alquiler con contrato, hacinamiento en habitaciones alquiladas, problemas para empadronarse), (c) acceso a diferentes servicios del Estado (especialmente si no es posible el empadronamiento), (d) prestaciones (imposibilidad de optar a ellas por situación irregular) y (e) vulnerabilidad e indefensión en la participación en el mercado (ya sea como mano de obra o como consumidor). A esta circunstancia político-burocrática se le suma una debilidad —la mayoría de las veces— en la disponibilidad de redes sociofamiliares en nuestro país (bien por el distanciamiento familiar o bien por la falta de apoyo en los cuidados) y en el desconocimiento para el acceso a las redes formales no estatales, ya que en muchos

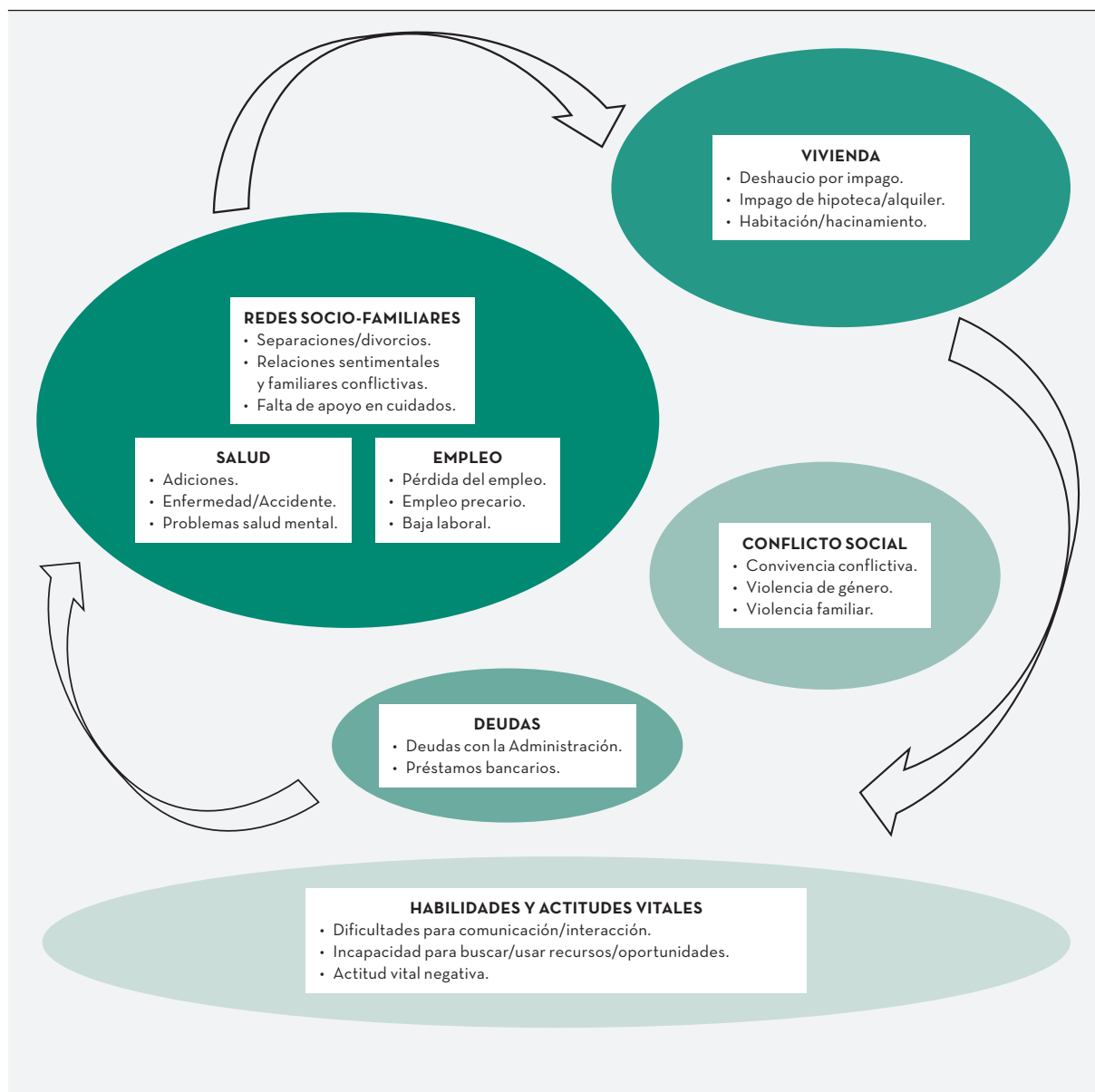
casos piensan que no podrán ser atendidos por su situación administrativa irregular. Este sumatorio de obstáculos consume un proceso de dependencia muy severo que en el caso de los hogares de origen migrante no solo lo es en cuanto a los recursos, sino también de desprotección y debilidad más general respecto a su presencia en el país (seguridad ciudadana y administración de justicia). Las personas de origen migrante no acceden a un trabajo regular y digno porque no tienen «papeles», y no tienen «papeles» porque no disponen de un empleo legal y por tanto, en cualquier momento pueden tener problemas que pongan en peligro su propia presencia en España.

Ahora bien, no podemos quedarnos solo en este factor como explicativo de los procesos de dependencia de este perfil de hogares. En un porcentaje elevado de los hogares que se han estudiado, la regularización no supone un factor significativo en su proceso de dependencia, ya que tienen su situación regularizada desde hace tiempo.

Por último, encontramos un tercer núcleo de factores formados por cuestiones que tienen que ver con la gestión doméstica y el consumo, la seguridad ciudadana y la administración de justicia, y los valores y creencias personales. El factor común de estos factores es que su incidencia y prevalencia se han mostrado muy bajas en el conjunto de hogares analizados, apareciendo no más que en un 20% de estos. A pesar de su escasa influencia en los procesos hacia la dependencia, entendemos que es importante considerarlos, ya que añaden complejidad a su comprensión en virtud de los hitos identificados, los cuales actúan no como desencadenantes pero sí como intensificadores de la exclusión social.

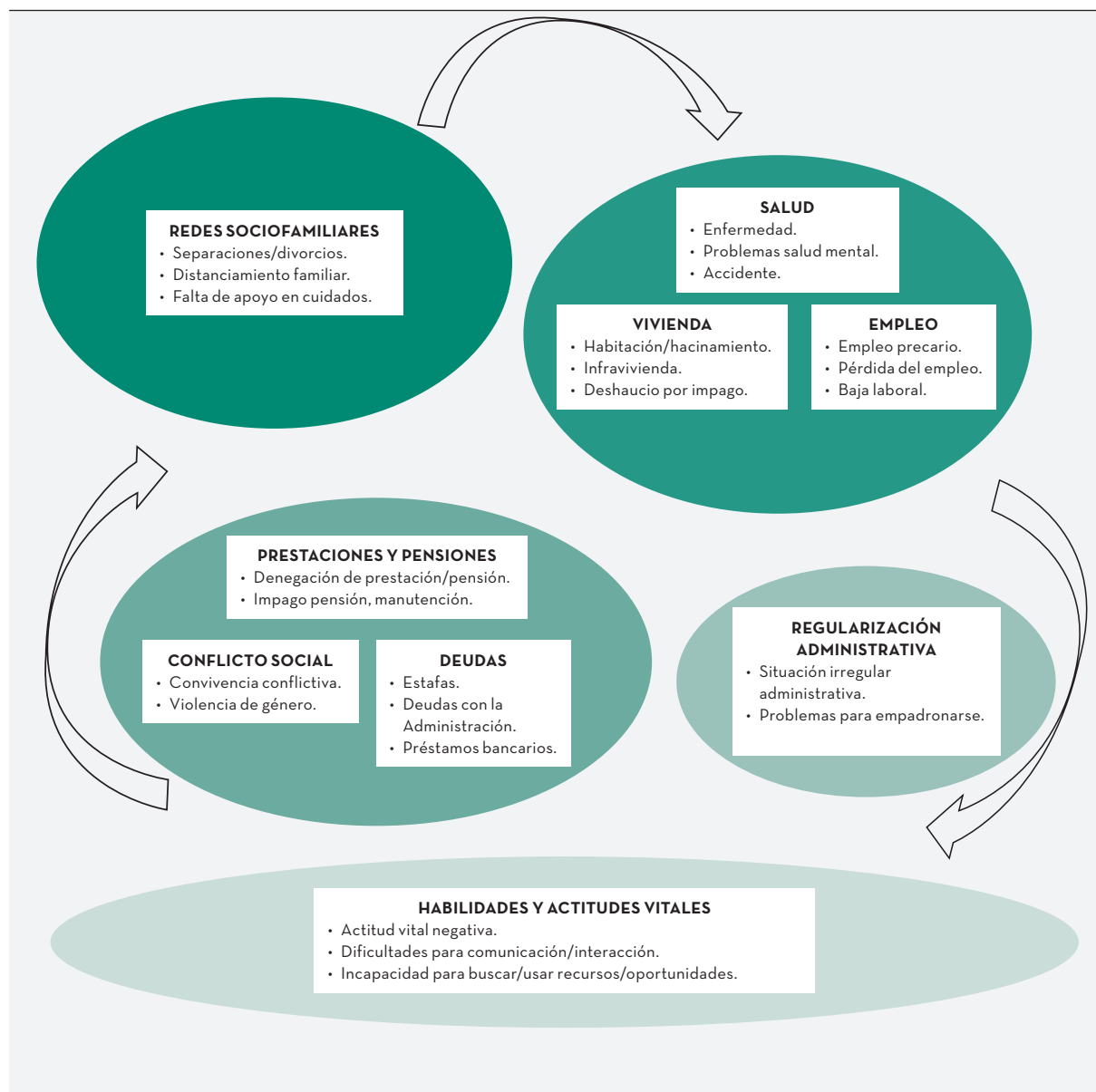
A continuación, adjuntamos dos gráficos que intentan plasmar las dinámicas hacia la dependencia tanto de hogares autóctonos como de origen migrante, identificando los factores y los hitos con mayor incidencia en este tipo de procesos.

ILUSTRACIÓN 3.1. Modelo básico de proceso hacia la dependencia de hogares autóctonos(73)



Fuente: González et al., 2025.

(73) Los tamaños de las figuras ovaladas son proporcionales al mayor o menor peso que tiene el factor/conjunto de factores. Las flechas tratan de representar la recursividad y no linealidad de los procesos. Las habilidades y actitudes vitales se colocan en la parte baja del gráfico ocupando el ancho de este para mostrar su transversalidad. Por último, los hitos reflejados en el interior de cada factor son los que tienen mayor incidencia en el proceso representado. Estas claves para la comprensión de la ilustración 3.1 son de aplicación para la interpretación de las ilustraciones 3.2, 3.3 y 3.4.

ILUSTRACIÓN 3.2. Modelo básico de proceso hacia la dependencia de hogares de origen migrante

Fuente: González et al., 2025.

Antes de cerrar este apartado sobre los procesos de dependencia, es necesario introducir la perspectiva de género en el análisis. Si bien la incidencia del género en estos procesos no ha sido un foco específico del estudio —ya que hemos trabajado en el ámbito de los hogares—, no podemos olvidar el protagonismo de las mujeres en estas dinámicas

de exclusión/inclusión. Las circunstancias particulares de sus condiciones y trayectorias han emergido claramente. Por un lado, queda una vez más de manifiesto su papel protagonista en el devenir de los hogares. Por otro, este protagonismo revela el carácter estratégico de sus condiciones y funciones, sobre todo en lo relativo a los cuidados, para

comprender las dinámicas de exclusión/inclusión del hogar como tal. La convergencia de cuidados y precariedad laboral para las mujeres con hijos e hijas se ha revelado como un vector que bloquea en sí mismo las dinámicas de inclusión no solo a nivel personal, sino al del hogar en su conjunto. Las mujeres tienen por tanto un papel protagonista en las dinámicas de exclusión que no podemos desconsiderar y que reclama una mayor y específica atención analítica.

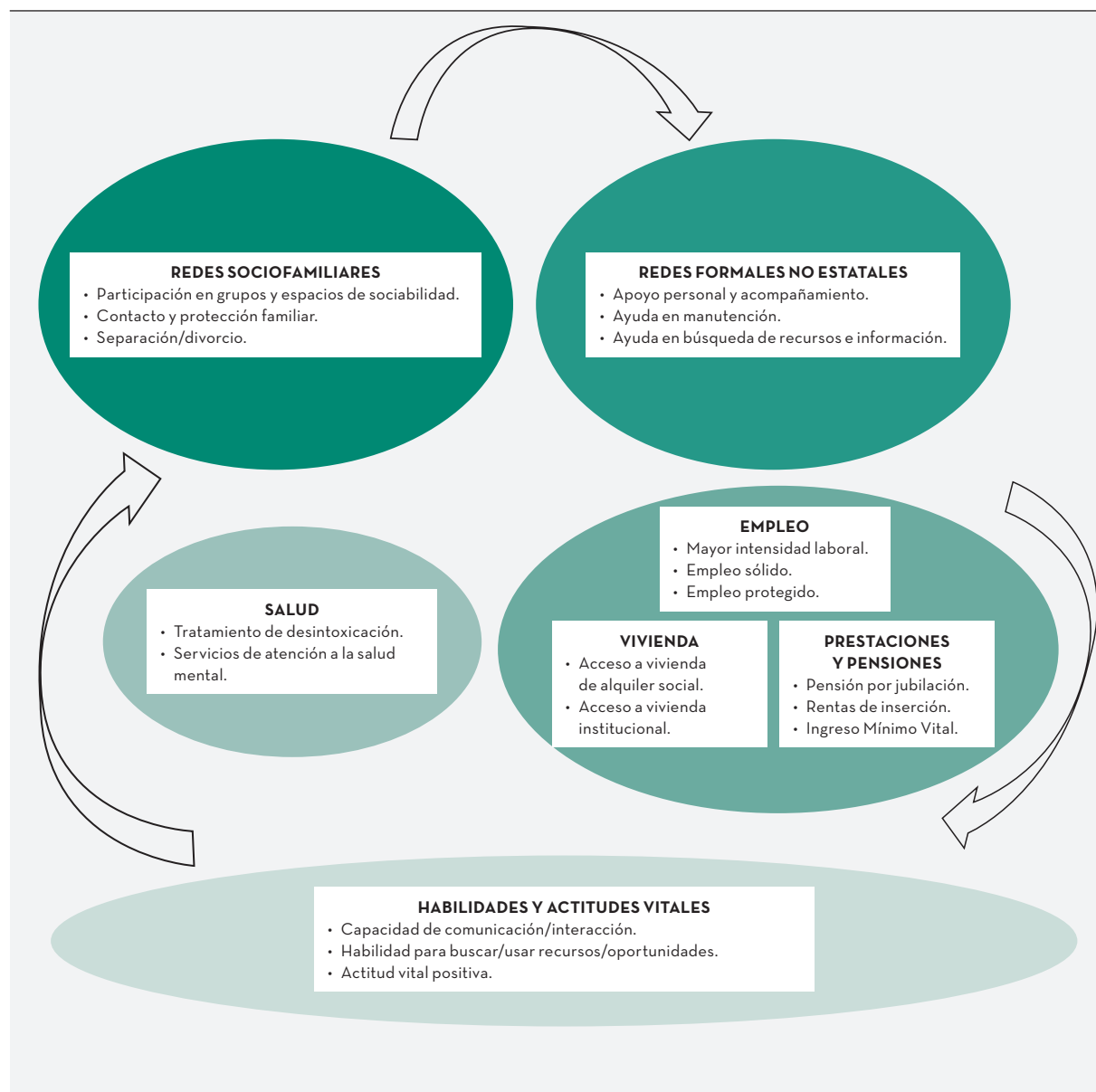
3.6.3. Procesos hacia la autonomía que favorecen las dinámicas de inclusión

El empleo, las redes de apoyo formales no estatales y las redes sociofamiliares conforman el núcleo esencial de factores en los procesos de autonomía, materializándose en un gran y variado número de hitos. Son los factores que muestran una mayor incidencia (80%) y prevalencia (100%). La confluencia de estos tres factores propicia la triangulación perfecta en los procesos de activación hacia la autonomía, y de hecho sus hitos aparecen como principales desencadenantes. Poder contar con redes familiares, vecinales y de amigos se configura como un requisito esencial para el acceso al empleo directamente, o bien para el acceso a las redes de apoyo formales no estatales que en muchos casos serán trampolín para el acceso al empleo. De esta manera resulta evidente que es la consolidación de una trama comunitaria la que permite reinsertar a esos hogares en situación de dependencia tanto en la esfera del Estado como en la del mercado. La participación en redes (sociofamiliares y formales) facilita el acceso al empleo, la vivienda, las prestaciones, los servicios sanitarios especializados y el asesoramiento para la regularización administrativa en el caso de hogares de origen migrante, convirtiéndose todo ello en catalizador del proceso hacia la autonomía.

En relación al factor empleo, en la mayoría de los casos se traduce o bien en una mayor intensidad laboral o bien en la consecución de un empleo sólido (que es el que termina consolidando la regularización administrativa para los hogares de origen migrante). Es destacable el papel que la formación laboral tiene en estos procesos hacia la autonomía como factor multiplicador para la inclusión por varios motivos: (a) aumenta las opciones de insertarse laboralmente, (b) es un espacio de ampliación de redes sociales, (c) es un trampolín para la empleabilidad a través de las prácticas y (d) si hay algún tipo de remuneración es un apoyo a la economía doméstica. Pero además de todas estas ventajas, en el caso de los hogares de origen migrante, la formación tiene un plus añadido: es otra de las vías para conseguir la regularización administrativa a través del arraigo por formación.

En un segundo núcleo encontramos las habilidades y actitudes personales y la vivienda, dos factores de muy distinta naturaleza y que aparecen, al mismo tiempo, como causa y consecuencia del núcleo esencial que hemos referido anteriormente. La capacidad de interacción y de comunicación, así como de buscar recursos y oportunidades, va a facilitar, y mucho, tanto el acceso a redes (sociofamiliares y formales) como al empleo. Sin considerarse uno de los elementos activadores de los procesos en sí mismo, sí aparece en la totalidad de los casos (prevalencia del 100%): las habilidades y actitudes personales son una constante en las dinámicas hacia la autonomía.

En cuanto a la vivienda, la consideramos una consecuencia porque sus principales hitos identificados se activan una vez que dan los tres primeros factores. Así, acceder a una vivienda institucional requiere del contacto previo con las redes de apoyo formal, poder acceder a una vivienda en mejores condiciones depende de una mayor intensidad laboral y que te acojan familias y amigos en sus hogares depende de la activación de las redes sociofamiliares, por ejemplo. La vivienda presenta

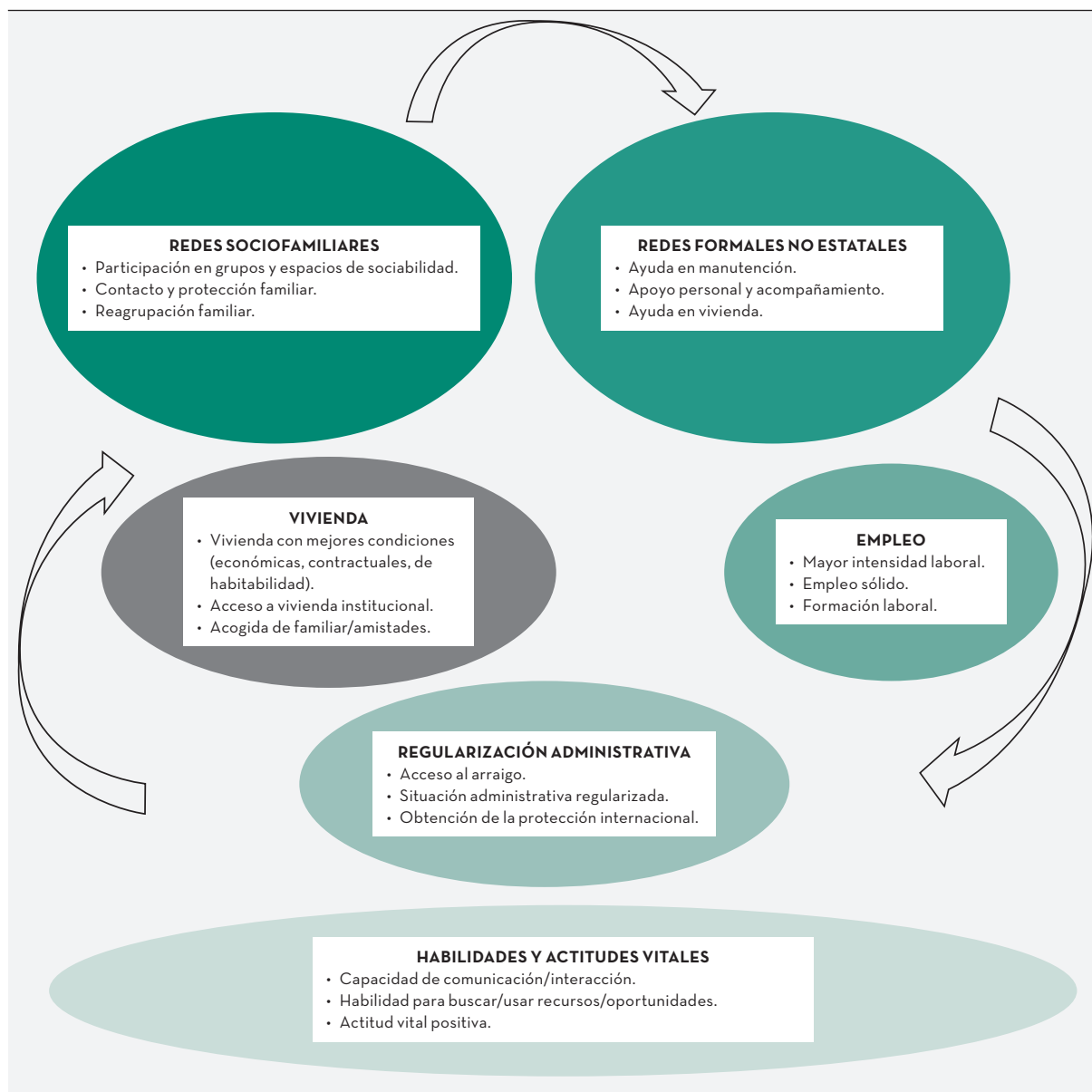
ILUSTRACIÓN 3.3. Modelo básico de proceso hacia la autonomía de hogares autóctonos

Fuente: González et al., 2025.

una incidencia media con una prevalencia alta (en el 80% de los casos). Las mejoras en la residencia se materializan en el acceso a una vivienda como espacio propio, sin ser compartido con otras personas o familias (que suele ser la situación de partida de muchas familias de origen migrante cuando llegan a España). Tras conseguir unos ingresos más

estables (empleo) se accede a viviendas con mejores condiciones de habitabilidad, regularización contractual y mejores precios. Para el caso de los hogares de origen migrante se superan así el hacinamiento sufrido en habitaciones por las que pagan unas rentas abusivas, sin contrato que legitime su ocupación y, en muchos casos, sin posibilidad

ILUSTRACIÓN 3.4. Modelo básico de proceso hacia la autonomía de hogares de origen migrante



Fuente: González et al., 2025.

siquiera de empadronarse. Otra vía identificada en el acceso a la vivienda como espacio propio la encontramos a través de las viviendas institucionales. Con un alquiler protegido, este tipo de viviendas constituyen un espacio de tránsito hacia la estabilización y recuperación económica de algunas familias hasta que puedan acceder a una vivienda

de forma autónoma. Es evidente que estos hitos en relación a la vivienda aportan, y mucho, a los procesos de autonomía.

Un tercer núcleo de factores en relación a su peso en las dinámicas hacia la inclusión sería el conformado por la regularización administrativa, los

servicios sociales, las prestaciones y pensiones y la educación. Se trata de factores muy diversos entre sí que tienen en común una incidencia relativamente baja en el global de los hogares (entre el 35% y el 50% de los casos) y apenas actúan como factores desencadenantes hacia la autonomía (salvo en el caso de los hogares migrantes, en los que la regularización administrativa sí cobra un papel desencadenante debido a la puerta de acceso a derechos que supone). Son factores que aportan y suman en los procesos y que tendrán una mayor o menor incidencia dependiendo del perfil de los hogares. Es llamativa la poca incidencia y prevalencia de servicios sociales o de las prestaciones en estas dinámicas. A diferencia de las redes sociofamiliares o las redes formales, su prevalencia es inferior al 40% de los casos, quedando sus hitos reducidos a ayudas económicas de emergencia en el caso de servicios sociales, y a las rentas de inserción y el IMV en el caso de las prestaciones. Estas últimas tendrán mucha más significatividad en los hogares autóctonos que en los hogares de origen migrante.

Un último núcleo lo conformarían la gestión doméstica y el consumo, la salud, los valores y creencias y las deudas. Se trata de factores con una incidencia y una prevalencia muy bajas (aparecen en menos del 25% de los casos), en pocos casos forman parte de los factores desencadenantes de estos procesos, pero sí pueden aportar y sumar hacia esa autonomía dependiendo del perfil del hogar. Así, acceder a un tratamiento de desintoxicación, disponer de ahorros, poder compartir tus creencias en comunidad o saldar una deuda pueden ser hitos muy importantes en este tipo de procesos.

Al igual que en el apartado anterior, adjuntamos dos gráficos que intentan plasmar las dinámicas hacia la autonomía tanto de hogares autóctonos como de origen migrante, identificando los factores y los hitos con mayor incidencia en este tipo de procesos.

3.6.4. La mirada a las dinámicas de exclusión/inclusión desde los agentes de la intervención

La perspectiva de los agentes de intervención complementa el análisis desde los hogares y aumenta la comprensión de los procesos y las dinámicas de exclusión/inclusión. De forma general, los factores que identifican los agentes de la intervención social son coincidentes con la perspectiva de los hogares, pero como consecuencia de su posición en el acompañamiento añaden dos factores más que hay que tener en cuenta: el funcionamiento de la Administración pública y el carácter de los propios procesos de intervención. Ambos se manifestarán tanto en los procesos de dependencia como en los de autonomía. El aporte de estos dos factores supone, en sí mismo, una riqueza en el análisis de las dinámicas de exclusión/inclusión.

En relación a los procesos de dependencia, al igual que pasaba en el análisis desde los hogares, son las redes sociofamiliares el principal factor (con especial incidencia de la ausencia de grupos y espacios de sociabilidad) y añaden dos hitos más en su concreción: el peso que tiene el origen y la trayectoria de las familias de origen (refiriéndose a la transmisión intergeneracional de la pobreza) y la falta, en muchos de estos hogares, de referentes positivos. Salud y empleo se alternan su papel en los procesos hacia la dependencia, teniendo para los agentes de intervención más peso la salud que el empleo (a diferencia de la perspectiva de los hogares). Los hitos identificados en ambos factores son semejantes, resaltando la identificación por parte de los agentes de intervención de los problemas que genera la no homologación de la formación para colectivos de origen migrante como un acontecimiento decisivo en sus

trayectorias. En cuanto a la salud, los agentes de la intervención social inciden especialmente en la salud mental como causa o como consecuencia de los procesos hacia la dependencia, a lo que se suma la fragilidad del sistema que podría darles respuesta.

La vivienda aparece como un factor relevante e intermedio en incidencia y prevalencia entre el primer núcleo de factores y los factores restantes. Su manifestación en hitos es casi paralela a la que hacen los hogares, si bien los agentes hacen hincapié como nuevo hito en las exigencias que se encuentran hoy en día los hogares para acceder a una vivienda (aval, vida laboral, seguros, origen, presencia de menores o no...). Este acontecimiento se configura como bloqueador de un cambio hacia la autonomía y por tanto esencial para entender los procesos de dependencia.

Para los agentes de la intervención, tras la vivienda aparece un segundo bloque conformado por dos factores, la regularización administrativa y el funcionamiento administrativo, con incidencia media-alta, pero con una prevalencia elevada. Al igual que pasaba en el análisis desde los hogares, la imposibilidad de regular la situación administrativa (o ir dando pequeños pasos hacia ella como el hecho de empadronarse) se configura como un factor crucial en los hogares de origen migrante. En cuanto al funcionamiento administrativo, su posición de intermediarios en muchas ocasiones entre los hogares y la Administración pública hace que vivan en primera persona estas situaciones (pudiendo pasar desapercibidas para los propios hogares) y que se materializan en dos hitos: dificultad de acceso a servicios y recursos públicos en sus diferentes ámbitos competenciales (salud, empleo, servicios sociales...) y falta de coordinación intersectorial e interadministrativa.

Otro bloque de factores en el análisis de la perspectiva de los agentes de la intervención

lo conformaría el conflicto social, las habilidades y actitudes vitales y la gestión doméstica y el consumo. Su incidencia ya es media-baja con una prevalencia en los talleres del 60% al 80%. La posición de estos factores en relación al análisis de los hogares es muy similar, aunque la gestión doméstica y el consumo tienen una mayor relevancia para los agentes de la intervención, por encima de cuestiones como la educación o las prestaciones, que cobran más peso para la perspectiva de los hogares. En relación a las habilidades y actitudes vitales, si bien los agentes de la intervención coinciden con los hitos identificados en el análisis de los hogares (actitud vital negativa, dificultades para la comunicación/interacción, incapacidad para buscar/usar recursos/oportunidades), ellos amplían esas habilidades y actitudes en dos hitos más: dependencia de prestaciones/instituciones y falta de esfuerzo/constancia frente a la inmediatez.

Un último bloque en este análisis de los procesos hacia la dependencia desde la mirada de los agentes de intervención lo conformaría un grupo de factores muy diversos entre sí: valores y creencias, educación, prestaciones y pensiones, deudas, proceso de intervención social y seguridad ciudadana y administración de justicia. Estos factores tienen en común que aun teniendo poca incidencia en su análisis y una prevalencia entre el 20% y el 50% de los talleres, su presencia suma intensidad en los procesos hacia la dependencia. De los factores que conforman este bloque, el proceso de intervención es el otro factor añadido desde la perspectiva de los agentes de la intervención. Si bien en el factor de funcionamiento administrativo se mostraban críticos con el sistema y la administración pública, con este factor hacen una autocrítica de su hacer en el trabajo con estos hogares. Este factor lo materializan en cuatro hitos: falta de espacio/profesional de referencia, déficit de formación/profesionalidad, excesivo tutelaje de los procesos y falta de trabajo en red y coordinación.

Es importante resaltar el aporte de los agentes de intervención en identificar hitos vinculados a los factores de este último bloque que nos ayudan a comprender mucho más su papel. En el caso de los valores y creencias, además de los posibles problemas de adaptación cultural que puedan tener estos hogares (sobre todo los hogares de origen migrante), los agentes de la intervención concretan dos hitos más: frustración de expectativas (en especial en los hogares migrantes) y pérdida de valores en la sociedad en general, que dificulta el esfuerzo por alcanzar metas.

En relación a los procesos de autonomía, para los agentes de la intervención son dos los factores esenciales: empleo y redes sociofamiliares. El acceso al empleo, unido a contar con algún tipo de apoyo familiar, vecinal o de amigos, parecen elementos necesarios (aunque no suficientes) para comprender estos procesos. En relación al factor empleo destacan la importancia de la formación laboral, mientras que en relación a las redes sociofamiliares coinciden plenamente con la mirada de los hogares al identificar que la participación en grupos y espacios de sociabilidad y el contacto y la protección familiar son los hitos claves que explican en parte estos procesos.

Un segundo bloque de factores lo conformaría las habilidades y actitudes vitales (al igual que en la perspectiva de los hogares), el proceso de intervención social (que es un factor que introduce específicamente la mirada de los agentes) y las redes de apoyo formal no estatales (que, como hemos mencionado anteriormente, desde esta perspectiva tienen una posición menos esencial y central y con un menor número de hitos que detallan lo que aportan). Estos factores tienen una incidencia muy similar entre ellos, pero a una gran distancia (al 50%) de los factores anteriores. En cuanto a la prevalencia, es alta, estando presente en el 70% al 100% de los talleres.

En cuanto a las habilidades y actitudes vitales, los agentes coinciden en la importancia de la actitud vital positiva y la habilidad para buscar recursos y oportunidades, no dando demasiada importancia a las capacidades de comunicación e interacción, pero sí a la actitud perseverante, algo que no aparece en la perspectiva de los hogares.

Los procesos de intervención social son el gran factor que la mirada de los agentes aporta como algo diferencial a la perspectiva de los hogares. Pero ¿qué intervención social? En este sentido, los agentes, a través de los hitos que señalan, desarrollan una descripción minuciosa y detallada de lo que sería una intervención social catalizadora y activadora de estos procesos:

- Implicación profesional/actitud de acogida.
- Trabajo en red y coordinación.
- Refuerzo positivo/enfoque desde las capacidades.
- Protagonismo de la persona.
- Existencia de espacio/profesional de referencia.
- Flexibilidad en la aplicación de recursos.
- Escucha activa.

El tercer bloque de factores desde la mirada de los agentes de intervención lo conformarían la vivienda, las prestaciones y pensiones y la regularización administrativa. Estos factores tienen una incidencia media-baja con una prevalencia media (entre el 50% y el 75% de los talleres). La relevancia de estos coincide con la planteada por los hogares: no son factores decisivos, pero sí pueden aportar en estos procesos de forma significativa, dependiendo del perfil del hogar. Los hitos en los que los agentes de intervención materializan estos tres factores coinciden con los descritos desde los hogares. Cabe señalar el papel estratégico de la regularización administrativa para los migrantes, tal y como aparecía en el análisis desde los hogares, pero no como un factor suficiente en sí mismo (aunque sí necesario).

Resulta llamativo, como ya apuntábamos en apartados anteriores, el poco peso que se le otorga a las prestaciones y pensiones en los procesos hacia la autonomía, también por los propios agentes de la intervención, que suelen ser los que las tramitan. Resaltan principalmente el valor de las rentas de inserción y sobre todo del IMV para perfiles de personas que no son empleables, pudiendo conseguir así a una garantía de ingresos a los que no podrían acceder de ninguna otra forma.

Para terminar este análisis de los procesos de autonomía desde la perspectiva de los agentes de la intervención social encontramos un último núcleo de factores muy diversos entre sí: salud, funcionamiento administrativo, educación, servicios sociales, seguridad ciudadana y administración de justicia y deudas. Se trata de factores con muy poca incidencia y una prevalencia media-baja (entre el 10% y el 40% de los talleres). Aportan y suman a la autonomía sin ser cuestiones esenciales para esta. Los hitos en los que se materializan los factores son semejantes en identificación y en intensidad a los que se plantean desde los hogares, a excepción del factor sobre funcionamiento administrativo, que como ya hemos planteado anteriormente es el otro aporte de la mirada de los agentes de la intervención en los procesos hacia la autonomía. Este funcionamiento administrativo lo concretan en dos hitos: coordinación intersectorial e interadministrativa y acceso a servicios y recursos de forma fácil y clara.

Por último, hay que destacar la poca incidencia y prevalencia que los agentes de la intervención les dan a los servicios sociales en estos procesos de autonomía. Coinciden, así, con la perspectiva de los hogares, a pesar de que muchos de los participantes en los talleres eran profesionales de estos. En este sentido es destacable la mirada autocrítica de gran aparte de estos agentes de la intervención respecto a sus instituciones y

quehacer profesional, siendo conscientes de que en el caso de los servicios sociales, su papel para acompañar procesos es muy limitado, quedando en muchos casos relegado a la tramitación de recursos.

3.6.5. Lo relacional, un elemento clave para entender las dinámicas de exclusión/inclusión

Tras analizar las diferentes dinámicas (exclusión/inclusión) desde las diversas perspectivas (hogares/agentes de la intervención) hemos encontrado que el factor clave es el conformado por las redes sociofamiliares. Su prevalencia, incidencia y papel como activador de procesos se manifiesta de manera muy destacada tanto para hogares de origen migrante como autóctonos, y para procesos de autonomía y de dependencia. Por tanto, es de manera muy evidente el factor más relevante para comprender las dinámicas que nos preocupan, como ya apuntaban Pérez Yruela *et al.* (2002, 2004) en sus investigaciones centradas en Andalucía y Asturias. Por supuesto, no podemos obviar el papel de factores más esperables y obvios como puedan ser el empleo, la vivienda, la salud o la regularización administrativa (en el caso de los hogares de origen migrante). Sin duda tienen también un papel destacado tanto en las dinámicas específicas de los hogares como en los modelos más generales que hemos podido esbozar. Junto a ellos no podemos olvidar tampoco el papel crucial del factor habilidades y actitudes, que de manera transversal condiciona muy notablemente el devenir de los hogares a partir del proceder de sus miembros. Como ya señalaban Laparra y Pérez (2008), son pocas las investigaciones sobre exclusión social que han incorporado esta parte

de la agencia personal en sus análisis. Las pocas que lo han abordado son precisamente aquellas que parten de esta perspectiva procesual y dinámica (Micheli, 1996; Aliena, 1999; Laparra, 2000).

Como vemos, apuntamos una serie de factores que alumbran principalmente una esfera estructural (empleo, vivienda, salud, regularización...) junto a otro (habilidades y actitudes) que hace hincapié en la agencia personal. Pero ¿qué es lo que induce la dinámica?, ¿cuál es el catalizador de esos procesos con tendencia hacia la dependencia o la autonomía? Es ahí donde debemos entender la relevancia del factor «redes socio-familiares» y todos sus hitos asociados. El análisis de los casos nos anima a pensar que este es el factor que pone en relación, articula y da sentido a los efectos de todos los demás; en definitiva, el que los dinamiza, el que convierte el proceso particular en una dinámica más general. Tanto es así que el empleo, la vivienda o la salud, en cuanto procesos, adquieren un sentido cuando somos capaces de encajarlos en una red de relaciones concreta (densa, débil, conflictiva, inexistente, tóxica...). Solo entonces podemos captar si los efectos de esos otros factores resultan positivos o negativos para la trayectoria del hogar. Y todo ello es, a su vez, cambiante.

Por tanto, la presencia y el papel de estos factores se ven a menudo condicionados, activados, potenciados o eclipsados por el efecto que las redes sociofamiliares puedan desarrollar. Esta circunstancia hace que este factor tenga una afección importante en las dinámicas que estudiamos y que aumenten el peso de lo relacional si queremos comprender sus lógicas. Sin la constatación de la existencia o ausencia de redes sociofamiliares no podemos llegar a comprender cabalmente cómo es el devenir y la lógica de un proceso de dependencia o autonomía, y, por tanto, de las dinámicas que llevan a la exclusión o la inclusión.

Nuestros resultados destacan que esas interacciones tienen un carácter estratégico para encajar las dinámicas que estamos estudiando. Las personas que han compartido con nosotros sus testimonios, comentan abiertamente que para salir de situaciones muy delicadas se han sentido apoyadas y reforzadas por sus parejas, su familia, sus amistades, por profesionales de entidades públicas o privadas e incluso por el voluntariado. Estas conexiones, estas redes, se han convertido en elementos clave para salir adelante no solo porque han facilitado el acceso a recursos, sino por lo que han supuesto a nivel personal. Por el contrario, los hogares que transitan hacia la dependencia se han visto o bien insertos en redes que han tenido una influencia muy negativa en su devenir o bien instalados en un vacío relacional a distintos niveles (de proximidad o de conexión con redes formales no estatales). En todo ello, la densidad y solidez de las relaciones constituye uno de los pilares fundamentales.

3.6.6. Aportaciones para la política pública y la intervención social desde el estudio de las dinámicas de exclusión/inclusión

El análisis de las dinámicas de exclusión/inclusión nos plantean la necesidad de una mirada compleja también hacia los recursos y políticas para la inclusión social. Las respuestas inclusivas pueden generar diferentes reacciones respecto a la dinámica de autonomía/dependencia: están también sujetas a la recursividad, la equifinalidad, las dinámicas no lineales... De manera muy simplificada podemos decir que esas respuestas pueden ser mecánicas y lineales (los recursos generan una dinámica inclusiva que

reduce la dependencia), neutras (los recursos no afectan a la autonomía/dependencia), inhibidoras (los recursos inhiben la necesidad de autonomía, generando riesgo de dependencia) o sinérgicas (los recursos reducen la dependencia y, además, activan el contexto vulnerable).

Los casos analizados ponen de manifiesto la importancia de elementos de ajuste que faciliten la conexión inclusión social/autonomía. Entre ellos está el ajuste entre recursos/procesos relacionales, a través, especialmente, de estrategias de apoyo y acompañamiento que deben adquirir una importancia esencial para las políticas inclusivas, como señalaban Laparra y Pérez (2008).

Las percepciones desde los hogares y desde la práctica totalidad de los profesionales apuntan a la problematización de un conjunto de condicionantes de la intervención como factores que debilitan la conexión inclusión social/autonomía (implicación profesional, actitud de acogida, capacidad de refuerzo y trabajo sobre capacidades, coordinación de la red de recursos, centralidad de la persona, capacidad referencial de profesional...). Este conjunto de aspectos pone de relieve la importancia de los modelos de atención centrados en la persona, especialmente aquellos que buscan esta centralidad en conexión con el socioecosistema en el que los sujetos se desarrollan. Los resultados de esta investigación apuntan claramente en este sentido. Por eso parece necesario acentuar lo comunitario y lo relacional como campos de política pública e intervención, adecuando recursos y técnicas orientadas desde esta lógica. Si las redes sociofamiliares desempeñan un papel tan central en las dinámicas de exclusión/inclusión, las políticas públicas y la intervención social deberán incidir más en este factor, desarrollando actuaciones preventivas que activen la cohesión comunitaria, la familiar y las redes en general...

Sin duda se trata de un trabajo arduo y a contracorriente en la sociedad extremadamente individualista que habitamos, pero no por ello puede obviarse.

Las conclusiones de esta investigación, fuertemente ancladas a un trabajo empírico y en este caso vinculadas a los aportes de los agentes de intervención, apuntan también a la utilidad de las lógicas de doble derecho como estrategias para la inclusión, en virtud de su mayor ajuste a la diversidad y complejidad de situaciones y expectativas. Este tipo de respuestas permitirían complementar la protección ante los riesgos (mediante recursos sociales y económicos), junto a una estrategia integral de activación que trascienda lo estrictamente sociolaboral. La intervención debe contemplar no solo un acceso a recursos materiales, sino también un acompañamiento paralelo que permita orientar y evaluar sus usos y efectos, así como incidir sobre la dimensión relacional.

Por último, es necesario reivindicar el enfoque de derechos como premisa de partida en el diseño de las políticas públicas y de la intervención social. Pero no cualquier enfoque de derechos, sino uno que, defendiendo su universalidad, garantice vías de acceso diferenciadas en función de los colectivos y sus circunstancias. A lo largo de esta investigación hemos mostrado la importancia de atender a las manifestaciones concretas (hitos) en las que se materializan los grandes factores que conforman las dinámicas de exclusión/inclusión. Estas dinámicas son diversas, con procesos diferenciales hacia la dependencia y hacia la autonomía en función, por ejemplo, del tipo de hogar (autóctonos/de origen migrante), del grado de exclusión (vulnerabilidad/grave exclusión), el contexto territorial (rural/urbano), y que requieren, por tanto, de respuestas (y políticas) diferenciadas (Laparra y Pérez, 2008).

3.7. Conclusiones

Hemos constatado y cuantificado una mejora significativa de la situación en cuanto a la integración social en España respecto al último análisis realizado en 2021, en plena crisis de la COVID-19 y el confinamiento, una mejora que no ha sido suficiente todavía para alcanzar el nivel de integración social de 2018 y que supone un incremento de un 52% en el número de personas en exclusión social severa respecto a 2007, hasta alcanzar los 4,3 millones de personas en España. Se sigue mostrando, por tanto, una gran dificultad para superar en los periodos de bonanza económica aquellos problemas sociales que nos generan las crisis y una tendencia en el largo plazo a erosionar progresivamente las bases de la cohesión social en nuestro país. La respuesta a esta dinámica requiere por ello medidas con un mayor potencial de transformación estructural si se pretende construir una sociedad más cohesionada.

Detrás de esta mejoría general encontramos preferentemente una dinámica más positiva en el mercado de trabajo y también de las políticas redistributivas, que han mejorado la situación económica de muchas familias. Sin embargo, la persistencia de las situaciones de inseguridad laboral grave y el crecimiento de diversas formas de empleos de exclusión requieren seguir profundizando en las políticas de mejora del empleo, de las condiciones laborales y de la remuneración, especialmente en los sectores más vulnerables del mercado de trabajo, así como de los programas de garantía de ingresos. La situación especialmente delicada de las personas desempleadas (un tercio en exclusión severa), cada vez más alejada del resto de la población, nos marca también una prioridad clara para este grupo y la necesidad de desarrollar fórmulas conjuntas de trabajo entre los servicios de empleo

y los servicios sociales (públicos y de iniciativa social).

El sistema educativo, a la luz del fuerte efecto preventivo que presenta, está llamado también a aportar una mayor implicación en las políticas de inclusión. En relación a la infancia y la juventud, son necesarias políticas orientadas a romper la reproducción generacional de la pobreza, poniendo una especial atención a la intervención ante el abandono educativo temprano (AET), así como a la segregación educativa. El refuerzo de las becas escolares, la universalización de la educación infantil o el refuerzo de programas inclusivos en las aulas se configuran como herramientas esenciales. En la misma línea, y destinado a los jóvenes, habría que ampliar la financiación y cobertura de los centros y programas educativos de segunda oportunidad para aquellos doblemente desvinculados (de la educación y del empleo). En relación con las personas adultas, especialmente las desempleadas y con empleos precarios, son necesarios itinerarios de inclusión social más sólidos.

Pero ha sido la exclusión residencial la que ha frenado preferentemente la recuperación en términos de integración y cohesión social, generando una auténtica emergencia social para los sectores más vulnerables, así como una mayor precarización para ciertos grupos integrados. La necesidad de ampliar las políticas sociales de vivienda y, en concreto, el parque público de alquiler, cuentan con un gran consenso social que habría que atender con urgencia, junto con otras medidas regulatorias que puedan tener un efecto más inmediato. Y no deberían abandonarse tampoco las políticas de acceso a la propiedad de la vivienda de protección oficial para los sectores de ingresos medios-bajos

a la luz del fuerte elemento preventivo que parece aportar esta forma de tenencia frente a los procesos de exclusión social. Además de la mirada al acceso, es importante no descuidar las otras dimensiones de la exclusión residencial: habitabilidad, entorno y seguridad. Atender el fenómeno de la exclusión residencial desde esta perspectiva más holística, así como el desequilibrio territorial (entre la «España vaciada» y la «España abarrotada») en materia de vivienda, son nuevas perspectivas a tener en cuenta a la hora de diseñar una estrategia política que intente mitigar el actual problema de la vivienda en España.

En cuanto a la salud, nos centramos de forma especial en la atención de la salud mental como la gran fragilidad de nuestro sistema sanitario. Podemos afirmar que la salud mental de la población ha experimentado una clara mejoría en relación a los datos recogidos por la EINSFOESSA 2021, entre otras cosas por la presencia del tema en el debate público, que ha hecho que se desarrollen nuevos planes y programas de salud. Pero esta mejoría no ha alcanzado a toda la población por igual, y de hecho los datos muestran la mayor incidencia de los problemas de salud mental en los colectivos más excluidos. Es necesario seguir avanzando en el abordaje de la salud mental desde la perspectiva comunitaria, en la medida en que son el conflicto social y el aislamiento los mayores factores de riesgo, y la participación el principal factor de protección.

La atención a la inseguridad alimentaria por primera vez en la EINSFOESSA nos ha ratificado que son los mismos perfiles de hogares los que van acumulando las diferentes manifestaciones de la exclusión social. Pero a pesar de que la inseguridad alimentaria se nos presenta como un problema estructural, no es prioridad política (en contraste con la cantidad de recursos públicos, privados y comunitarios que se destinan a ello). Es necesario que se avance en la

concreción del derecho a la alimentación en una Ley Orgánica de Garantía del Derecho a la Alimentación.

El deterioro de la salud democrática de nuestro sistema político, que es objeto de debate en las más altas instituciones políticas del país, parece reflejarse también en una intensificación de los procesos de exclusión de una parte creciente de la población respecto de la participación en el proceso colectivo de toma de decisiones. Que los sectores excluidos se alejen de la política intensifica su situación de exclusión y les distancia de la posibilidad de introducir reformas estructurales acordes con sus intereses. Este debilitamiento de las vías de participación política de los sectores excluidos se ve acompañado también de un debilitamiento de las relaciones sociales a nivel comunitario. Si el eje relacional de la solidaridad primaria había sido un elemento de contrapeso, de fortaleza en la sociedad española, frente a las debilidades en el funcionamiento del mercado de trabajo y las limitaciones del Estado de Bienestar, ahora aparecen indicios de un progresivo aislamiento e individualización de las situaciones de exclusión que pueden limitar notablemente su capacidad de reacción y resiliencia. Es importante en este sentido reforzar las políticas de inclusión con una perspectiva fuertemente comunitaria que permita reconstruir lazos sociales a los sectores excluidos en este nivel de la convivencia vecinal.

La enorme brecha generacional que se ha ido abriendo en estas dos décadas sigue poniendo de relieve, más si cabe todavía, la delicada situación social de la infancia. Es necesario seguir reforzando las políticas orientadas a reducir la pobreza y la exclusión social en este grupo como estrategia clave para romper el ciclo de reproducción generacional de estos fenómenos y orientación clave de las políticas familiares.

La incidencia destacada de la exclusión social en determinados tipos de hogar, especialmente los hogares monoparentales y/o que están encabezados por una mujer, nos recuerdan la importancia de mantener una perspectiva de género en el análisis de la exclusión social. Las desigualdades de género que hemos mostrado en la responsabilidad para la crianza de los hijos e hijas incrementan los procesos de exclusión con una dinámica interseccional. Es preciso por ello reforzar la interrelación entre las políticas de inclusión y las políticas de igualdad, de conciliación y de corresponsabilidad.

La otra gran brecha que hemos constatado tiene que ver con las diferencias étnicas, tanto para la población extranjera como, especialmente, para la comunidad gitana española. En uno y otro caso, acompañando las políticas generales de inclusión dirigidas a la mayoría de la población excluida (que es española y de la etnia mayoritaria), deberían ir acompañadas con medidas específicas dirigidas y adaptadas a las necesidades de estos grupos étnicos minoritarios. De una forma muy especial, las políticas orientadas a la igualdad de trato y la lucha contra la discriminación tienen un papel clave en la dinámica futura de los procesos de exclusión social en muchos casos.

Por otro lado, el mapa territorial de la exclusión social en España nos apela a una implicación de las distintas administraciones públicas que permita adaptar las políticas de inclusión social a cada territorio concreto, tanto desde la perspectiva macro de las CC. AA., con notables diferencias en la incidencia de la exclusión, como en su concreción en el *continuum* rural-urbano. Es necesario que, ante los contextos territoriales

diferentes que habitan los ciudadanos, las políticas se diseñen de forma flexible y atendiendo a la variabilidad, huyendo del modelo homogéneo urbanonormativo que se aplica hoy en día en la mayoría de los casos. Las manifestaciones y la intensidad de la exclusión son diferentes según se viva en un contexto urbano o en un contexto rural y, por tanto, se requieren respuestas adaptadas. Es necesario mirar a lo rural ante su tendiente fragilidad como espacio de protección de la exclusión social, superando la mirada casi exclusivamente demográfica como forma de solucionar los problemas rurales. En esta misma línea, especial atención requiere las dualidades al interior de las zonas urbanas, donde los barrios desfavorecidos concentran los mayores datos de exclusión social en una tendencia al alza y la cronificación.

Por último, cabe destacar la apuesta por atender las dinámicas de exclusión/inclusión de este IX Informe FOESSA como forma de avanzar en la comprensión de estos fenómenos, que nos arroja la necesaria mirada a lo relacional. Las relaciones se manifiestan a la vez como factor protector y factor de riesgo antes las dinámicas de exclusión e inclusión social, además de ser el eje que pone en relación, articula y da sentido al resto de factores que inciden en las dinámicas de exclusión/inclusión. En este sentido son necesarias políticas públicas y una intervención social que incida más en este factor, desarrollando actuaciones preventivas que activen la cohesión comunitaria, la familiar y las redes en general. De forma paralela hay que seguir avanzando en el enfoque de derechos que, defendiendo la universidad, garantice vías de acceso diferenciadas en función de los colectivos y sus circunstancias.

3.8. Anexo de tablas

TABLA 3.32. Incidencia en los hogares de los indicadores de exclusión social de 2007 a 2024 (% sobre los casos válidos)

Dimensión	Indicadores	Serie inicial				Serie nueva		
		2007	2009	2013	2018*	2018*	2021	2024
Empleo	Hogar cuya persona sustentadora principal está en paro desde hace 1 año o más	1,0	4,6	7,5	2,9	2,8	4,3	2,2
	Hogar cuya persona sustentadora principal tiene un empleo de exclusión (venta a domicilio, venta ambulante de apoyo, venta ambulante marginal, empleadas del hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales temporeros, recogedores de cartón y otros residuos, reparto de propaganda, mendicidad)	2,8	2,3	3,2	1,1	1,1	1,1	2,7
	Hogar cuya persona sustentadora principal tiene un empleo irregular: sin contrato y sin cobertura en la Seguridad Social	3,9	1,9	2,9	1,3	1,3	1,0	2,2
	Hogar con al menos una persona desempleada de larga duración, sin título profesional y sin haber recibido formación ocupacional o haber realizado estudios en el último año	7,0	20,8	27,6	15,3	5,8	7,4	2,8
	Hogar con todas las personas activas desempleadas	2,9	10,7	10,9	6,6	5,9	10,3	6,0
	Hogar cuya persona sustentadora principal está en activo, en inestabilidad laboral grave (≥ 3 contratos ó ≥ 3 empresas ó ≥ 3 meses en desempleo)	—	—	—	—	4,8	10,3	5,9
Consumo	Hogares sin personas ocupadas, ni pensionistas, ni con prestaciones periódicas (del SEPE o rentas mínimas)	4,9	—	7,8	7,2	6,1	8,1	6,3
	Hogar en pobreza severa: ingresos inferiores al 40% de la renta familiar mediana equivalente anclada en 2018 (actualización del IPC para 2021) (30% de la serie inicial)	2,4	2,3	5,5	4,7	8,1	11,3	9,5
	Hogar que no cuenta con algún equipamiento doméstico considerado básico por más del 95% de la sociedad en 2018 (agua corriente, agua caliente, electricidad, evacuación de aguas residuales, baño completo, cocina, lavadora, frigorífico)	—	—	1,7	1,6	1,7	2,7	3,5
	Hogar con acumulación de deudas: con retrasos en los pagos de suministros, vivienda, pagos a la Administración o préstamos, que no podrán ponerse al día fácilmente	—	—	—	—	3,7	4,7	2,6
Participación política	Hogar con personas sin derecho a elegir a sus representantes políticos y a ser elegidas: hogares con alguna persona de 18 años y más, de nacionalidad extracomunitaria (sin convenio de reciprocidad)	9,2	9,8	5,0	5,6	5,6	6,9	8,8
	Hogar con alguna persona sin capacidad efectiva de ser considerado y de influir en el proceso de toma de decisiones colectivas: no participan en las elecciones por falta de interés y no son miembros de ninguna entidad ciudadana	4,6	11,3	8,4	5,9	5,9	6,4	8,2
Educación	Hogar con personas de 3 a 15 años no escolarizadas	1,3	0,9	0,9	0,5	0,5	1,2	1,4
	Hogar en el que todas las personas de 16 a 68 años en 2024 (edad equivalente en cada año) tienen menos de graduado escolar o equivalente	4,9	5,2	2,9	4,0	5,8	6,9	7,1
	Hogar con alguna persona de más de 68 años en 2024 (edad equivalente en cada año) con menos de 5 años de escolarización	6,1	5,7	4,7	1,7	7,9	6,7	6,8

* Nota: Los cambios en el dato para 2018 entre las dos series se deben al ajuste realizado en la revisión de la sintaxis para la serie nueva. Los cambios realizados pueden consultarse en el apartado metodológico de los informes de 2021 y 2024.

Fuente: EINSFOESSA, 2007, 2009, 2013, 2018, 2021 y 2024.

TABLA 3.32. Incidencia en los hogares de los indicadores de exclusión social de 2007 a 2024 (% sobre los casos válidos) (continuación)

Dimensión	Indicadores	Serie inicial				Serie nueva		
		2007	2009	2013	2018*	2018*	2021	2024
Vivienda	Hogar en infravivienda: chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar	1,4	0,4	0,7	0,3	0,3	0,1	0,3
	Hogar con deficiencias graves en la construcción de la vivienda	1,2	1,3	1,6	1,9	1,9	1,8	2,4
	Hogar con situaciones de insalubridad: humedades, suciedad, olores (y plagas en 2024)	7,1	7,8	9,6	6,8	3,2	4,0	5,9
	Hogar en hacinamiento grave (<15 m cuadrados por persona)	4,6	3,4	3,3	3,5	2,5	3,3	3,5
	Hogar con tenencia de la vivienda en precario: facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, ocupada ilegalmente o con aviso de desahucio	3,7	1,0	1,5	3,7	3,7	4,3	6,6
	Hogar con entorno muy degradado	0,6	0,6	2,4	1,4	0,8	1,8	1,4
	Hogar con personas de movilidad reducida y con barreras arquitectónicas	2,6	3,1	5,7	3,8	2,2	2,2	3,4
	Hogar con gastos excesivos de la vivienda (ingresos - gastos de vivienda < bajo el umbral de pobreza severa del 40%) (30% de la serie inicial)	3,8	5,7	9,5	9,9	11,1	14,2	12,4
Salud	Hogar con alguna persona sin cobertura sanitaria	0,7	0,0	0,5	0,6	0,6	0,8	0,7
	Hogar en el que alguien ha pasado hambre en los últimos 10 años con frecuencia o la están pasando ahora	2,6	1,7	3,9	2,2	2,2	2,6	3,4
	Hogar en el que todos los adultos sufren discapacidad, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria	2,4	3,3	2,6	4,6	4,6	4,3	3,6
	Hogar con alguna persona dependiente que necesitan ayuda o cuidados de otra persona (para realizar las actividades de la vida diaria) y que no la reciben	1,1	1,1	1,2	1,0	1,0	1,2	0,6
	Hogar con alguien enfermo grave o crónico que no ha recibido asistencia médica para esa enfermedad en 1 año	0,7	0,1	0,9	1,6	2,1	2,2	3,1
	Hogar que ha dejado de comprar medicinas o prótesis, seguir tratamientos o dietas, por problemas económicos (bajo el umbral de pobreza moderada del 60%)	5,5	5,7	13,3	8,3	7,5	13,1	10,5
Conflicto social	Hogar en el que alguien ha recibido o recibe malos tratos físicos o psicológicos en los últimos 10 años	—	2,1	2,5	2,4	2,4	3,5	2,3
	Hogar con relaciones muy malas, malas o más bien malas entre sus miembros	1,4	0,7	0,7	0,5	0,5	1,5	0,4
	Hogar con personas que tienen o han tenido problemas con el alcohol, con otras drogas o con el juego en los 10 últimos años	—	3,9	2,4	2,2	2,2	2,2	3,7
	Hogar en el que alguien ha sido o está a punto de ser madre o padre adolescente en los últimos 10 años	2,0	0,8	0,6	0,6	0,6	1,6	0,8
	Hogar con personas que tienen o han tenido problemas con la justicia (antecedentes penales) en los últimos 10 años	2,6	1,1	0,8	0,6	0,6	1,1	0,5
Aislamiento social	Hogar con personas sin relaciones y que no cuentan con ningún apoyo para situaciones de enfermedad o dificultad	6,2	5,5	5,4	5,4	5,4	5,4	4,7
	Hogar con relaciones malas o muy malas con los vecinos del barrio	1,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,2
	Hogar con personas que han estado en instituciones durante el último año: hospitales y pisos psiquiátricos, centros de drogodependencias, de menores, penitenciarios, para transeúntes o mujeres	0,2	—	0,2	0,3	0,7	1,7	3,8

* Nota: Los cambios en el dato para 2018 entre las dos series se deben al ajuste realizado en la revisión de la sintaxis para la serie nueva. Los cambios realizados pueden consultarse en el apartado metodológico de los informes de 2021 y 2024.

Fuente: EINSFOESSA, 2007, 2009, 2013, 2018, 2021 y 2024.

TABLA 3.33. Proporción de personas que viven en hogares afectados por los indicadores de exclusión social de 2007 a 2024 (% sobre los casos válidos)

Dimensión	Indicadores	Serie inicial				Serie nueva		
		2007	2009	2013	2018*	2018*	2021	2024
Empleo	Hogar cuya persona sustentadora principal está en paro desde hace 1 año o más	1,1	6,0	9,2	3,6	3,4	4,6	2,2
	Hogar cuya persona sustentadora principal tiene un empleo de exclusión (venta a domicilio, venta ambulante de apoyo, venta ambulante marginal, empleadas del hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales temporeros, recogedores de cartón y otros residuos, reparto de propaganda, mendicidad)	3,1	2,7	3,7	1,2	1,2	1,5	2,9
	Hogar cuya persona sustentadora principal tiene un empleo irregular: sin contrato y sin cobertura en la Seguridad Social	3,5	2,5	3,2	1,1	1,1	1,0	2,2
	Hogar con al menos una persona desempleada de larga duración, sin título profesional y sin haber recibido formación ocupacional o haber realizado estudios en el último año	8,6	27,1	36,0	20,0	8,1	9,8	3,4
	Hogar con todas las personas activas desempleadas	2,3	11,6	12,3	7,0	6,3	11,1	6,1
	Hogar cuya persona sustentadora principal está en activo, en inestabilidad laboral grave (≥ 3 contratos ó ≥ 3 empresas ó ≥ 3 meses en desempleo)	—	—	—	—	4,9	11,1	5,7
Consumo	Hogares sin personas ocupadas, ni pensionistas, ni con prestaciones periódicas (del SEPE o rentas mínimas)	4,7	—	7,6	5,8	4,5	6,9	4,6
	Hogar en pobreza severa: ingresos inferiores al 40% de la renta familiar mediana equivalente anclada en 2018 (actualización del IPC para 2021) (30% de la serie inicial)	3,5	3,4	7,5	5,1	9,5	12,8	9,8
	Hogar que no cuenta con algún equipamiento doméstico considerado básico por más del 95% de la sociedad en 2018 (agua corriente, agua caliente, electricidad, evacuación de aguas residuales, baño completo, cocina, lavadora, frigorífico)	—	—	1,6	1,4	1,5	2,6	3,3
	Hogar con acumulación de deudas: con retrasos en los pagos de suministros, vivienda, pagos a la Administración o préstamos, que no podrán ponerse al día fácilmente	—	—	—	—	4,8	5,8	3,3
Participación política	Hogar con personas sin derecho a elegir a sus representantes políticos y a ser elegidas: hogares con alguna persona de 18 años o más, de nacionalidad extracomunitaria (sin convenio de reciprocidad)	8,5	11,2	6,1	7,6	7,6	8,7	12,2
	Hogar con alguna persona sin capacidad efectiva de ser considerado y de influir en el proceso de toma de decisiones colectivas: no participan en las elecciones por falta de interés y no son miembros de ninguna entidad ciudadana	4,3	12,5	8,5	6,1	6,1	6,5	8,2
Educación	Hogar con personas de 3 a 15 años no escolarizadas	2,0	1,4	1,6	0,7	0,8	1,8	2,4
	Hogar en el que todas las personas de 16 a 68 años en 2024 (edad equivalente en cada año) tienen menos de graduado escolar o equivalente	5,5	7,1	3,3	4,7	6,3	7,0	6,4
	Hogar con alguna persona de más de 68 años en 2024 (edad equivalente en cada año) con menos de 5 años de escolarización	5,4	4,7	4,1	1,6	7,0	5,8	6,1

* Nota: Los cambios en el dato para 2018 entre las dos series se deben al ajuste realizado en la revisión de la sintaxis para la serie nueva. Los cambios realizados pueden consultarse en el apartado metodológico de los informes de 2021 y 2024.

Fuente: EINSFOESSA, 2007, 2009, 2013, 2018, 2021 y 2024.

TABLA 3.33. Proporción de personas que viven en hogares afectados por los indicadores de exclusión social. 2007 a 2024. (% sobre los casos válidos) (continuación)

Dimensión	Indicadores	Serie inicial				Serie nueva		
		2007	2009	2013	2018*	2018*	2021	2024
Vivienda	Hogar en infravivienda: chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar	1,6	0,5	0,8	0,3	0,3	0,1	0,3
	Hogar con deficiencias graves en la construcción de la vivienda	1,4	1,3	1,8	2,0	2,0	1,9	2,5
	Hogar con situaciones de insalubridad: humedades, suciedad, olores (y plagas en 2024)	7,6	8,4	10,2	6,9	3,4	4,9	6,0
	Hogar en hacinamiento grave (<15 m cuadrados por persona)	6,9	7,6	7,0	6,7	5,1	6,4	7,0
	Hogar con tenencia de la vivienda en precario: facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, ocupada ilegalmente o con aviso de desahucio	2,8	1,1	1,6	3,9	3,9	4,8	6,3
	Hogar con entorno muy degradado	0,5	0,8	2,7	1,5	0,8	2,1	1,5
	Hogar con personas de movilidad reducida y con barreras arquitectónicas	2,6	3,1	5,5	3,5	2,0	2,5	3,3
	Hogar con gastos excesivos de la vivienda (ingresos - gastos de vivienda < bajo el umbral de pobreza severa del 40%) (30% de la serie inicial)	5,2	7,9	12,0	11,0	12,4	17,1	14,1
Salud	Hogar con alguna persona sin cobertura sanitaria	0,6	0,0	0,3	0,8	0,8	0,7	0,8
	Hogar en el que alguien ha pasado hambre en los últimos 10 años con frecuencia o la están pasando ahora	2,0	2,5	4,5	2,6	2,6	2,8	3,5
	Hogar en el que todos los adultos sufren discapacidad, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria	1,1	1,9	1,2	2,5	2,5	2,6	1,7
	Hogar con alguna persona dependiente que necesitan ayuda o cuidados de otra persona (para realizar las actividades de la vida diaria) y que no la reciben	0,8	0,7	1,1	0,9	0,9	1,2	0,8
	Hogar con alguien enfermo grave o crónico que no ha recibido asistencia médica para esa enfermedad en un año	0,7	0,1	1,0	1,6	2,1	2,2	3,6
	Hogar que ha dejado de comprar medicinas o prótesis, seguir tratamientos o dietas, por problemas económicos (bajo el umbral de pobreza moderada del 60%)	5,4	7,0	15,8	8,8	8,8	14,9	11,8
Conflicto social	Hogar en el que alguien ha recibido o recibe malos tratos físicos o psicológicos en los últimos 10 años	—	2,1	2,7	2,4	2,4	3,7	1,0
	Hogar con relaciones muy malas, malas o más bien malas entre sus miembros	1,5	0,7	0,8	0,6	0,6	1,8	0,5
	Hogar con personas que tienen o han tenido problemas con el alcohol, con otras drogas o con el juego en los últimos 10 años	—	3,7	2,6	2,0	2,0	2,5	3,2
	Hogar en el que alguien ha sido o está a punto de ser madre o padre adolescente en los últimos 10 años	2,0	1,2	1,0	0,8	0,8	2,4	1,0
	Hogar con personas que tienen o han tenido problemas con la justicia (antecedentes penales) en los últimos 10 años	2,5	1,2	1,0	0,7	0,7	1,2	0,3
Aislamiento social	Hogar con personas sin relaciones y que no cuentan con ningún apoyo para situaciones de enfermedad o dificultad	2,8	2,2	2,0	2,2	2,2	2,2	1,9
	Hogar con relaciones malas o muy malas con los vecinos del barrio	1,6	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,2
	Hogar con personas que han estado en instituciones durante el último año: hospitales y pisos psiquiátricos, centros de drogodependencias, de menores, penitenciarios, para transeúntes o mujeres	0,3	—	0,2	0,2	0,5	1,8	3,7

* Nota: Los cambios en el dato para 2018 entre las dos series se deben al ajuste realizado en la revisión de la sintaxis para la serie nueva. Los cambios realizados pueden consultarse en el apartado metodológico de los informes de 2021 y 2024.

Fuente: EINSFOESSA, 2007, 2009, 2013, 2018, 2021 y 2024.

TABLA 3.34. Proporción de personas afectadas por la exclusión social y la exclusión social severa según algunas características individuales de 2018 a 2024 (tasas de exclusión: % sobre el total de cada grupo)

		Exclusión severa			Total de exclusión		
		2018	2021	2024	2018	2021	2024
Sexo	Hombre	8,7	12,7	9,1	18,3	22,9	19,6
	Mujer	8,5	12,7	8,5	18,3	23,8	19,0
Grupo de edad	Menos de 30 años	12,9	18,7	13,5	25,5	31,7	27,2
	30-44 años	9,3	12,8	9,5	19,1	24,9	20,4
	45-64 años	7,6	12,3	7,5	16,7	22,8	17,0
	Más de 65 años	1,8	3,4	1,6	7,6	9,2	7,5
Estudios realizados (>16 años)	Inferior a graduado escolar o ESO	12,1	17,1	12,4	24,5	30,3	26,5
	Estudios obligatorios	10,8	15,0	10,2	21,3	27,0	22,5
	Secundaria postobligatoria	4,4	8,0	4,9	12,9	17,7	12,9
	Estudios superiores	1,8	3,6	2,6	6,6	10,0	7,6
Ocupación (>16 años)	Trabajando	3,5	3,8	3,2	10,0	11,2	10,2
	Desempleado/a	32,6	42,0	34,3	56,8	65,2	58,9
	Estudiante	8,6	11,1	7,9	19,6	23,1	19,7
	Pensionista	2,3	4,1	2,0	8,4	10,3	8,2
	Labores del hogar	8,0	10,6	8,8	18,0	20,0	21,0
	Otras	10,6	16,9	17,7	25,2	33,3	34,6
Grupos de nacionalidad	Española	6,6	10,3	6,6	15,0	19,5	15,3
	UE-15	7,2	22,2	6,0	26,2	42,5	13,9
	Resto de Europa	12,7	18,6	16,9	35,2	32,4	37,0
	África	54,3	50,2	30,3	76,7	78,7	56,9
	América Latina	21,2	33,8	23,2	41,9	59,6	46,1
	Resto	24,7	32,5	16,8	43,0	58,4	39,2
Comunidad gitana		57,3	62,0	50,5	69,0	76,4	69,3
Tiene una discapacidad		9,9	19,1	10,4	22,9	33,8	24,7
Total		8,6	12,7	8,8	18,3	23,4	19,3

Fuente: EINSFOESSA 2018, 2021 y 2024.

TABLA 3.35. Proporción de hogares afectados por la exclusión social y la exclusión social severa según algunas características del hogar de 2018 a 2024 (tasas de exclusión: % sobre el total de cada grupo)

		Exclusión severa			Total de exclusión		
		2018	2021	2024	2018	2021	2024
Sexo del sustentador/a principal	Hombre	6,5	9,2	7,3	15,0	18,0	16,0
	Mujer	7,6	13,1	9,4	17,7	25,6	21,4
Edad del sustentador/a principal	Menos de 29 años	8,7	15,3	15,8	28,0	33,5	36,4
	De 30 a 44 años	9,7	13,7	12,0	20,2	25,3	22,6
	De 45 a 64 años	8,3	13,9	8,9	17,1	25,0	19,4
	Más de 65 años	2,0	3,1	1,7	7,8	9,3	7,7
Nivel de estudios del sustentador/a principal	Inferior a graduado escolar o ESO	10,8	16,0	12,9	22,2	28,9	26,2
	Estudios obligatorios	9,8	14,8	10,8	19,6	26,2	22,9
	Secundaria postobligatoria	4,4	7,8	5,5	13,9	17,0	14,2
	Estudios superiores	1,9	3,9	3,3	6,9	10,7	8,8
Ocupación del sustentador/a principal	Trabajando	3,8	4,7	4,0	11,7	13,0	12,0
	Desempleado/a	59,7	60,9	54,4	86,5	86,1	82,8
	Pensionista	2,3	3,8	2,1	8,7	10,7	8,4
	Otra inactividad	9,5	15,8	17,4	25,1	33,0	36,7
Tamaño del hogar	Persona sola	5,4	10,9	10,1	15,5	21,9	20,8
	De 2 a 4 miembros	5,8	8,7	6,0	13,8	18,1	14,7
	5 y más miembros	24,5	28,4	19,2	40,7	43,2	37,1
Estructura familiar	Sin núcleo	5,6	10,8	9,7	16,0	22,4	20,6
	Mononuclear	6,9	9,9	7,1	15,1	19,5	16,5
	Polinuclear	19,7	21,5	12,9	37,7	33,3	24,0
Composición del hogar	Hay núcleo monoparental	14,6	19,3	13,7	29,2	37,3	28,8
	Hay mayor de 65 años	2,1	4,0	2,1	8,0	10,4	8,4
	Hay menor de 0-17 años	11,8	18,1	12,4	23,1	29,7	24,7
	Hay joven de 18-24 años	11,2	13,3	10,4	24,1	27,6	24,1
	Hay alguien con discapacidad	9,8	17,6	10,3	22,2	31,5	24,4
	Hay alguien ocupado	4,2	4,9	4,0	12,1	13,6	12,1
	Hay alguien parado	31,8	41,1	35,3	55,7	65,6	58,1
Tipo de barrio	Barrio en buenas condiciones	5,9	9,2	6,7	14,5	18,6	15,9
	Barrio degradado, marginal	22,2	24,8	18,1	38,7	42,7	34,3
Total		6,9	10,6	8,0	15,9	20,8	18,0

Fuente: EINSFOESSA 2018, 2021 y 2024.

4

Las políticas sociales en España: actores, políticas y retos en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales

COORDINADORES

Clarisa Ramos Feijóo

Gregorio Rodríguez Cabrero

AUTORES Y COLABORADORES

Manuel Aguilar Hendrickson
Ana Arriba González de Durana
Javier Burón Cuadrado
Inés Calzada Gutiérrez
Demetrio Casado Pérez
Eduardo Díaz Velázquez
Fernando Fantova Azcoaga
Francisco Francés García
Amparo González Ferrer
Ana Marta Guillén Rodríguez
Rodolfo Gutiérrez Palacios
Agustín Huete García

Antonio Izquierdo Escribano
Antonio Jiménez Lara
Fermín López Rodríguez
Francisco Javier Loscos Fernández
David Luque Balbona
Vicente Marbán Gallego
Javier del Monte Diego
Julia Montserrat Codorniu
Francisco Javier Moreno Fuentes
Sonia Olea Ferreras
Daniel La Parra Casado
Manuel Pérez Yruela

Sacramento Pinazo Hernandis
Eloísa del Pino Matute
Clarisa Ramos Feijóo
Oscar Rebollo Izquierdo
Gregorio Rodríguez Cabrero
Pilar Rodríguez Rodríguez
Jesús Ruíz-Huerta Carbonell
Albert Sales Campos
Aroa Tejero Pérez
Antoni Vilá Mancebo

Contenido

4.1. Introducción	407
4.2. El ecosistema del bienestar: Estado, tercer sector y mercado	409
4.3. Desafíos de legitimación y financiación del Estado de Bienestar	427
4.4. Las políticas sociales: reformas e impactos	435
4.5. Retos de futuro del Estado de Bienestar en España	470
4.6. Resumen y conclusiones	491

Capítulo 4

Las políticas sociales en España: actores, políticas y retos en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales

4.1. Introducción

El presente capítulo del IX Informe FOESSA analiza las políticas de acceso, cobertura y efectividad de los servicios públicos de bienestar y de protección social llevadas a cabo a lo largo de los últimos años en España en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS). Dicho de otro modo, el análisis de las políticas y su impacto social en términos de redistribución e integración social tiene como referencia institucional el Modelo Social Europeo (MSE), en el que la protección social, el acceso a los servicios de bienestar y la integración laboral constituyen el triple objetivo de las políticas. Este ambicioso objetivo se recoge con claridad en el PEDS, aprobado por la Unión Europea (UE) en 2017, que es la agenda política sobre la que discurre actualmente el desarrollo de las políticas sociales en términos de convergencia social abierta y flexible, a la espera de que los avances futuros en la integración política y fiscal europea permitan dar un salto cualitativo desde la práctica de las Recomendaciones de la Comisión Europea (CE) a los Estados miembros a la lógica de un marco pleno de competencias en políticas sociales por parte de las instituciones europeas. De estos tres objetivos, este capítulo analiza el acceso a los servicios públi-

cos de bienestar y la cobertura de riesgos por parte del sistema de protección social.

El análisis de las políticas sociales aquí realizado responde a cuatro preguntas:

a) **¿Quiénes son los actores de las políticas?** La respuesta a esta pregunta implica destacar la importancia en las políticas sociales de dos actores institucionales centrales: la UE y el Estado de Bienestar (EB), y dos actores de la sociedad civil: por una parte, el Tercer Sector de Acción Social (TSAS), sector estratégico en el desarrollo y aplicación de los derechos sociales y en la protección de los colectivos vulnerables, junto a la economía social, y por otra parte la actividad de la empresa en cuanto a la oferta de servicios (sanidad) y prestaciones económicas (pensiones ocupacionales). Hay otro actor, que aquí no analizamos directamente, sino de manera indirecta en el apartado 4.4, que es el rol de solidaridad informal.

En España, el EB es el actor central en la producción de las políticas sociales, a través de las instituciones públicas que lo conforman: la

administración general del Estado, la Seguridad Social y las Administraciones territoriales, autonómicas y locales. En el modelo español de EB, la confluencia de instituciones públicas centrales y territoriales en cuanto a regulación, financiación e implementación de las políticas sociales supone que este solo sea eficaz cuando las reglas de la cooperación y la confianza institucional son predominantes sobre cualquier otro interés partidista. Los servicios de bienestar, de sanidad, de dependencia, sociales y de vivienda son competencia autonómica, si bien el Estado, además de contribuir a su financiación, tiene competencias de regulación general dirigidas a garantizar la igualdad entre los españoles y el equilibrio entre territorios. Las prestaciones económicas, de pensiones y de desempleo contributivo y otras prestaciones asistenciales (desempleo asistencial e Ingreso Mínimo Vital [IMV]), excepto los programas de rentas mínimas de inserción (RMI) de las comunidades autónomas (CC.AA.) y las ayudas de emergencia de las corporaciones locales, son competencia de la Seguridad Social en cuanto a regulación, financiación y concesión de prestaciones. Es decir, las políticas sociales en España operan en un marco constitucional e institucional de gobernanza o gobernanza cooperativa en la que se comparten competencias, recursos, definición de políticas y su implementación, lo que en materia de estrategias de innovación social ha sido conceptualizado como «coproducción».

Pero la dimensión social europea (DSE) está presente en la orientación y el diseño de las políticas sociales. De ahí que este capítulo se inicie mediante el análisis sobre cómo influyen las políticas sociales europeas en las políticas sociales de España. Es un marco institucional significativo en cuanto a los fines comunes de las políticas sociales, a través de estrategias europeas. También en términos operativos mediante la financiación de acciones y programas del Fondo Social Europeo (FSE) y el FSE+.

El TSAS es un actor que coopera con el EB en el desarrollo de programas de lucha contra la exclusión social, pero con una lógica estratégica de influir activamente en el desarrollo de los derechos sociales. También tiene su propio espacio de desarrollo para suplir fallos del Estado y del sistema de mercado que afectan negativamente a los derechos de las personas vulnerables y en situación de exclusión social.

La acción social empresarial en sus diferentes facetas es complementaria a la acción del Estado, ya sea hacia el interior de las empresas (por ejemplo, fondos de pensiones ocupacionales) o hacia el exterior (cooperación con el TSAS en programas conjuntos y gestión de servicios públicos concertados).

b) ¿Cuál es la opinión de los ciudadanos sobre las políticas sociales y su disposición a financiarlas y cómo se financian? Este interrogante es esencial y a lo largo de los distintos informes FOESSA (2011, 2015 y 2019) ha contado con un espacio propio con el fin de poner de manifiesto una aparente contradicción: el elevado apoyo y legitimación del EB en contraste con la retórica relativamente dominante de su insostenibilidad financiera y, por tanto, de la inevitable reducción del EB a un estado asistencial en el que gran parte de los servicios y prestaciones sociales sean comprados en el mercado como lógica respuesta a la bajada de impuestos. En el caso de España, la dificultad política para crear una base fiscal sostenible es objeto de un específico análisis en este documento de trabajo.

c) ¿Cómo se están desarrollando las políticas sociales en cuanto al derecho de acceso a la protección social, el grado de cobertura, la intensidad protectora, el impacto de las políticas y los fallos y déficit? Responder a este interrogante es el núcleo central del capítulo. A través del análisis de los servicios públicos

(sanidad, dependencia y servicios sociales), las prestaciones económicas (pensiones y prestaciones de mínimos) y las políticas (vivienda) se analiza su desarrollo institucional, su aplicación y los impactos. La tesis que sostenemos aquí, a partir de la evidencia, es la de una relativa amplia cobertura y desigual impacto en la reducción de la pobreza y la exclusión social, lo que no contribuye a la reducción general de la desigualdad social. Esta parte del informe pone de manifiesto la singular combinación de universalización y baja intensidad de las políticas de protección social y acceso a servicios de bienestar, lo que ha conducido a que algunos segmentos de la población con ingresos medios y altos complementen las prestaciones públicas con seguros privados, y en el caso de sectores con menos recursos que sean atendidos desde el TSAS e incluso desde la solidaridad informal.

d) **¿Qué retos afronta el Estado de Bienestar de España (EBE) en el futuro mediato?** En la construcción de los derechos sociales intervienen no solo la detección de las necesidades sociales o problemas sociales más relevantes, sino también cómo se construye social e institucionalmente la respuesta. Sobre ambos pilares, social y político, se definen los retos del futuro. Son retos en el desarrollo de los derechos sociales: la plena integración de las personas con discapacidad en entornos accesibles físicos, económicos e institucionales; la integración

de las personas inmigrantes; la construcción de un sistema de atención a personas en situación de dependencia que sea universal, accesible y adecuado en un marco controlado de desinstitucionalización; y la garantía de que toda la ciudadanía tenga derecho al acceso a servicios esenciales. La dimensión política y cívica implica que las políticas sociales tienen que ser diseñadas, aplicadas y evaluadas con la participación de los actores sociales, de la ciudadanía en general, y que los actores sociales tienen que garantizar que la solidaridad intergeneracional es un compromiso de las instituciones públicas y del conjunto de la sociedad civil y sus organizaciones sociales.

En suma, en este capítulo se aborda el papel, las reformas y el impacto de las políticas sociales del EBE teniendo en cuenta la complejidad que supone responder a las mencionadas preguntas: quién interviene en la definición y el desarrollo de las políticas sociales, su influencia, limitaciones y marco de colaboración y coordinación; por qué se interviene, la legitimidad sociopolítica de las políticas sociales, y a partir de qué recursos, la base fiscal en que se apoyan; cómo se aplican y con qué efectos; y a la luz de lo anterior, qué retos afronta el EB en el desarrollo de los derechos sociales y, especialmente, cómo dar respuesta a las necesidades de los colectivos y clases sociales más vulnerables y en situación de pobreza y exclusión social.

4.2. El ecosistema del bienestar: Estado, tercer sector y mercado

El MSE se define convencionalmente como la articulación de libertades democráticas con sistemas de protección social robustos o, simplemente, libertades políticas y EB. Es por ello por lo que la DSE es uno de los ejes funda-

mentales del desarrollo social europeo, si bien, hasta hoy, dicha dimensión es una construcción que tiene lugar mediante la convergencia flexible de las políticas de los diferentes EB, mientras que las políticas económicas y monetarias

son imperativas. Siendo esto cierto, la institución del EB sigue siendo una de las columnas vertebrales de la UE. Sin embargo, la Gran Recesión de 2008 y las políticas de contención y recortes del EB aplicadas sobre todo en los países del sur de Europa ampliaron la desigualdad social y con ello emergió una creciente decepción política que dio paso a la emergencia de los populismos defensivos, a la izquierda, y reactivos, a la derecha.

El periodo 2008-2017, casi una década, es un tiempo perdido, de relativo estancamiento en el desarrollo de las políticas sociales europeas, un periodo defensivo que, sin embargo, sembró algunas iniciativas emblemáticas en términos de políticas posibles, como es el caso de la «Recomendación de la Comisión de 20 de febrero de 2013. Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas» sobre la inversión en la infancia. Hay que esperar a la aprobación del PEDS en 2017 para que arranque un nuevo periodo de desarrollo de las políticas sociales, en parte «defensivo» frente a la contención y congelación de las políticas sociales y en parte «proactivo» de avance en el desarrollo de los derechos sociales y en iniciativas emblemáticas relacionadas con la protección social de la infancia, la garantía de rentas y los cuidados de larga duración (CLD).

Necesariamente este capítulo mira al pasado, hacia los efectos persistentes de la Gran Recesión en las políticas sociales que se han alargado en el tiempo; pero también mira a un presente en el que las políticas sociales de los EB nacionales que forman parte de la UE han tenido que responder a las tensiones provocadas por la COVID-19, las crisis inflacionaria causada por la guerra en Ucrania y las amenazas que para las políticas sociales suponen la militarización de las economías europeas; y, finalmente, mira al futuro, entre la incertidumbre, el temor y la esperanza, en pro de la defensa del EB, a la vez que avanzando en nuevas vías de reforma social que consoliden y profundicen en el desarrollo del MSE.

4.2.1. La construcción de los derechos sociales en la Unión Europea: entre la inversión social y las nuevas amenazas geopolíticas⁽¹⁾

La aplicación disciplinaria de las políticas de consolidación fiscal en la UE dejó un panorama social fracturado, sobre todo en los países del sur y este de la UE. Las políticas aplicadas solo ofrecían una salida: la llamada consolidación fiscal o resolución de los problemas de la deuda soberana mediante los recortes en el gasto público y la garantía del pago de la deuda por parte de los Estados.

A la salida del trienio económico y social regresivo 2010-2012, la CE lanzó un Paquete de Inversión Social (2013) y el inicio de una cierta senda de recuperación de la DSE a través de iniciativas como la Recomendación sobre la inversión en la infancia⁽²⁾. En el caso de España, la CE recomendó en la fase previa a la puesta en marcha de los Semestres Europeos previos a 2020 de manera reiterada la necesidad de ordenar y racionalizar la malla de prestaciones mínimas. Pero, sin duda, el punto de partida de una renovada iniciativa en política social europea tiene lugar con la aprobación en 2017 del PEDS en Gotemburgo, donde tuvo lugar la Cumbre Social para el Empleo y el Crecimiento Justo, que trata de ofrecer un compromiso con la dimensión social y potenciar la convergencia

-
- ⁽¹⁾ Este apartado se basa en el Documento de trabajo n.º 4.1 redactado por LUQUE, D. y GUILLÉN, A. M. (2025). *Orientaciones y desarrollos de la política de la Unión Europea tras la Gran Recesión*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo4
- ⁽²⁾ <https://www.boe.es/doue/2013/059/L00005-00016.pdf>

social(3) en la UE. El PEDS sistematiza los derechos sociales existentes en 20 Principios y abre un horizonte de posibilidad en el desarrollo de los derechos sociales. Operativamente crea un Cuadro de Indicadores Sociales que inician su incorporación al Semestre Europeo de cada país en términos de recomendaciones. El PEDS es una agenda de política social «blanda», es decir, no imperativa, más bien una guía común de las políticas sociales cuyo pleno gobierno es competencia de los Estados miembros. En suma, es un marco programático para las políticas sociales que enlaza con el nuevo marco de orientación política de la CE para los años 2019-2024. El lanzamiento del PEDS supuso insuflar de nuevo ímpetu a la agenda social de la UE, pasado el momento de la inversión social(4), «abriendo una ventana de acción»(5) figura 4.1.

Los principios del PEDS se han utilizado para emprender una serie de iniciativas legislativas y políticas, entre otras, con el objetivo de luchar contra la pobreza infantil (Garantía Infantil Europea, 2021)(6), la pobreza de las personas con empleo (Directiva sobre salarios mínimos adecuados,

2022)(7) y la pobreza en general (Recomendación sobre una renta mínima adecuada, 2023)(8).

La senda abierta por el PEDS se consolida inicialmente con la agenda de la CE dirigida por Von der Leyen entre 2019 y 2024 en línea con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el llamado Pacto Verde Europeo (véase figura 4.2). Una agenda ambiciosa(9) sometida, casi a continuación, a enormes condicionamientos derivados de la COVID-19 y la guerra en Ucrania, y posteriormente a la guerra arancelaria como consecuencia de la ruptura del multilateralismo y la quiebra del modelo de globalización del periodo 2000-2024.

La COVID-19 ha sido una oportunidad para revertir en parte los efectos de las políticas de consolidación fiscal aplicadas los años anteriores y recuperar, si cabe la expresión, la dimensión social de la UE. Ello supuso una inversión extraordinaria de choque, a través del programa SURE (*Instrumento de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos del Desempleo en una Emergencia*) y de la posterior recuperación inmediata (a través del *Next Generation EU [NGEU]* o *Instrumento Europeo de Recuperación*). Esta política de recuperación del NGEU opera a través del *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* (MRR) aplicado en

(3) El PEDS es fruto de la iniciativa de la CE y la consulta realizada a los actores sociales y políticos que concluye en la Recomendación 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Esta Recomendación posibilita el lanzamiento del PEDS en noviembre de ese año. https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_es.pdf; y PlandeAcción del PEDS: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/>

(4) DE LA PORTE, C. y NATALI, D. (2018). «Agents of institutional change in EU policy: the social investment moment». *Journal of European Social Policy*, 25(6): 828-843.

(5) SHAHINI, V., PANARO, A.V. y JESSOULA, M. (2024). «The politics of minimum income protection in the EU: the long road to a Council Recommendation», En Vanhercke, B., Sabato, S. y Spasova, S. (eds.). *Social Policy in the European Union: State of Play 2023*, Bruselas: OSE/ETUI.

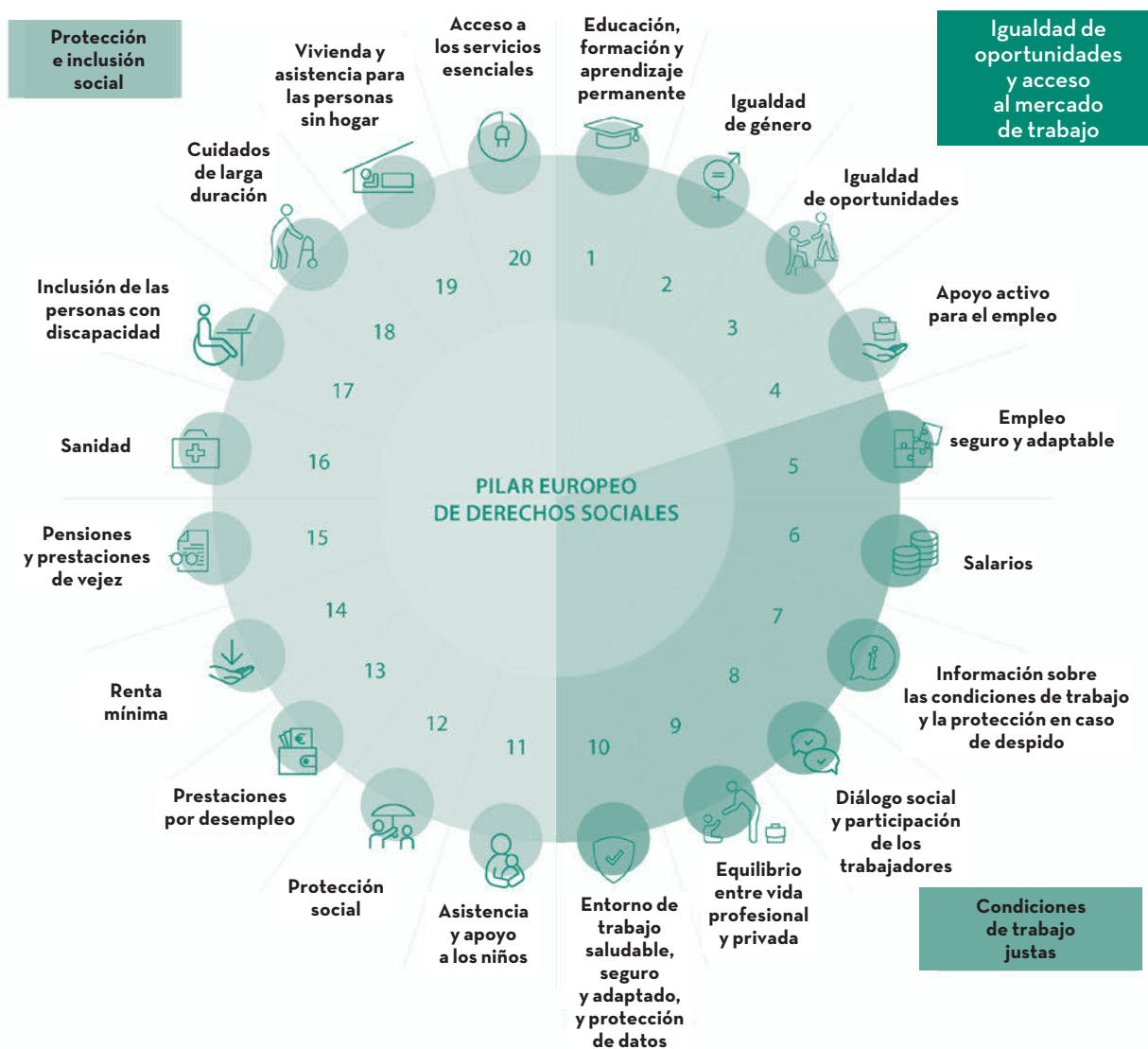
(6) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-80844>

(7) Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-81556>

(8) Recomendación del Consejo de 30 de enero de 2023 sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2023-70008#:~:text=Con%20vistas%20a%20garantizar%20una%20vida%20digna%20en,de%20acuerdo%20con%20el%20enfoque%20de%20inclusi%C3%B3n%20activa>

(9) De dicha agenda forman parte el Pacto Verde Europeo (apoyado en el Fondo de Transición Justa), la consolidación de una economía social de mercado fuerte y resiliente, la digitalización, la protección del estilo de vida europeo, la defensa del multilateralismo y un nuevo impulso a la democracia europea.

FIGURA 4.1. Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS)



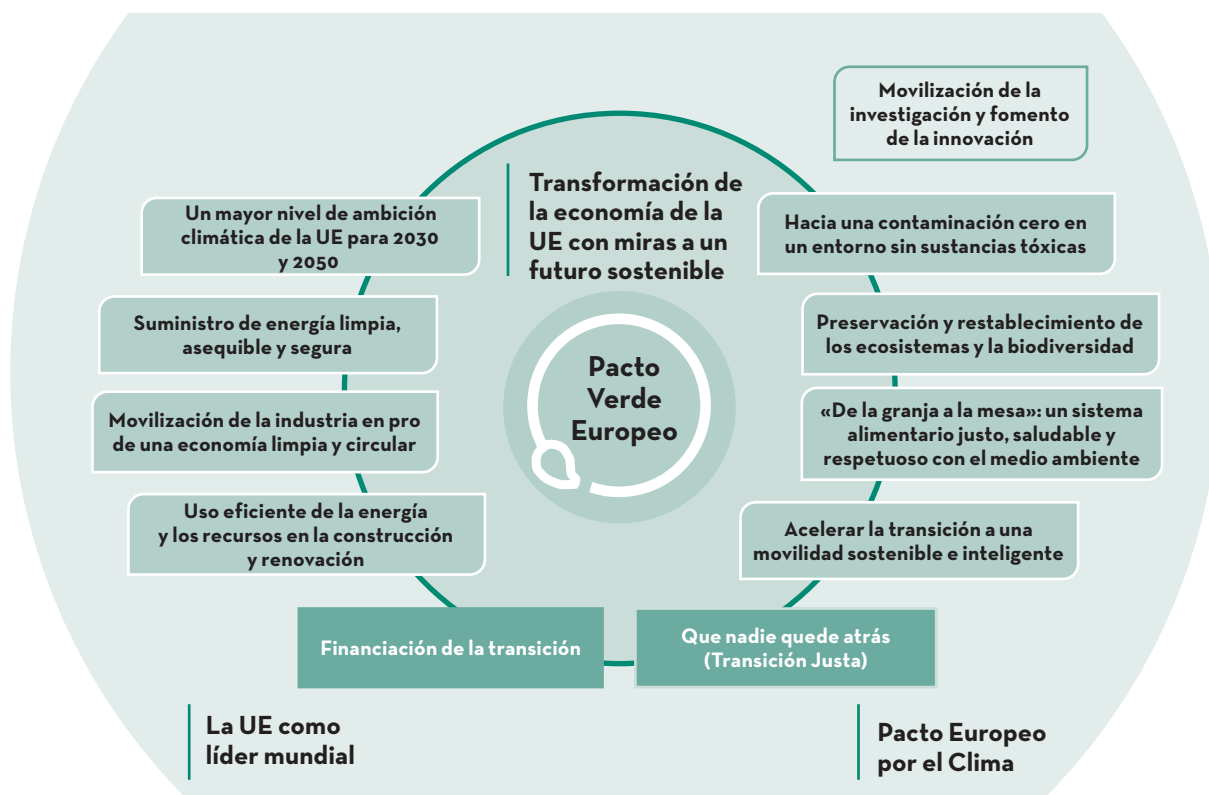
Fuente: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/>

planes nacionales de recuperación y resiliencia que cubren todos los ámbitos de la producción, sobre todo ecológica y digital, y diferentes áreas de la política social, como la socioeconomía de los cuidados -Cuidados de Larga Duración (CLD), la salud y las políticas de próxima generación (infancia, juventud).

Se abre paso, frente a las amenazas crecientes sobre el devenir de la UE, una política de

keynesianismo activo, con una lógica de inversión social en capacidades humanas. Un giro en las políticas de la UE que discurre entre enero de 2021 y diciembre de 2024, cuyos efectos están aún por valorar. Este keynesianismo de demanda civil se va a trocar en parte a partir de 2025 en un keynesianismo de demanda militar como consecuencia de la ruptura del multilateralismo y el reto existencial que afronta la UE, que venía de atrás, por la presión de los populismos

FIGURA 4.2. El Pacto Verde Europeo



Fuente: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640>

y nacionalismos en ascenso. Pero, inicialmente, el Marco Financiero Plurianual de la UE 2021-2027 y el NGEU son la base hacia una Europa social reforzada. Que este Marco se sustituya por otro orientado a la militarización de las economías europeas es algo que se tendrá que confirmar plenamente a partir de 2028 o quizás antes. De momento, solo cabe señalar que los planes previstos de la Agenda Social Europea, tanto sociales como de transición ecológica, están siendo constreñidos por la creciente inversión militar. La protección social, la digitalización y la ecología tienen ahora que compartir la inversión con el sistema de defensa.

La protección social constituye el núcleo fundamental del PEDS. De sus 20 Principios, 10 forman

parte del campo de la protección social o, si se prefiere, de los objetivos de lucha contra la pobreza y la exclusión social. En este sentido hay que destacar tres iniciativas:

a) La Garantía Infantil Europea (GIE)⁽¹⁰⁾ basada en la Recomendación por la que se establece la GIE (Principio 11 del PEDS) por parte del Consejo Europeo el 4 de junio de 2021 y que en la práctica supone la implementación de planes a escala de país, como es el caso de España⁽¹¹⁾, cuyo objeti-

⁽¹⁰⁾ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-80844>

⁽¹¹⁾ Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea 2022-2030: https://www.juventudeinfancia.gob.es/sites/default/files/Plan_Accion_MAS_Revision_AGO_2023_Accesible.pdf

vo general es romper los ciclos intergeneracionales de pobreza y desventaja social a través de la garantía de acceso gratuito y efectivo a la educación y cuidados en la primera infancia, educación y actividades escolares, al menos una comida al día en la escuela saludable y cuidado de la salud; también acceso efectivo a una nutrición saludable y una vivienda adecuada.

b) La Directiva sobre salarios mínimos adecuados⁽¹²⁾, basada en el Principio 8 del PEDS, en la que destaca la importancia de la negociación colectiva en la determinación de los salarios (Principio 9 del PEDS).

c) La Recomendación sobre una renta mínima adecuada, del 30 de enero de 2023⁽¹³⁾, con el fin de reforzar las redes de seguridad combinando prestaciones monetarias con servicios, salvaguardó en lo posible los incentivos a la (re)inserción laboral. Una política de larga tradición en la UE pero que algunos autores consideran de tercer orden (el primer orden para el mercado único y la política monetaria y fiscal, y al segundo orden para las políticas de empleo)⁽¹⁴⁾.

El balance de este periodo de desarrollo de las políticas sociales de la UE (2017-2024) es dual, tanto por la acumulación de crisis habidas como por la prioridad de garantizar los equilibrios macroeconómicos y el nuevo contexto geopolítico. El «keynesianismo de emergencia» ha sido una respuesta

en parte compensatoria de las políticas regresivas aplicadas entre 2010 y 2014, aproximadamente; y en parte son políticas defensivas que no pueden ocultar el papel subordinado, o al menos condicionado, de la dimensión social a la dimensión económica y monetaria, si bien con un gran potencial redistributivo. Pero no menos importante es el hecho de que las políticas sociales de nueva generación son fruto de las amenazas internas (crisis de la democracia europea) y externas (globalización rota) a la propia existencia de la UE. El futuro de la Europa social, según el informe del Grupo de Alto Nivel sobre el Futuro de la Protección Social y el Estado de Bienestar en la UE, sigue residiendo en la sostenibilidad del EB y de los sistemas de protección social en un contexto social de solidaridad intergeneracional y de transición efectiva a una economía sostenible ecológicamente⁽¹⁵⁾.

4.2.2. Entre el avance social y la contención fiscal: impactos y límites del Estado de Bienestar español⁽¹⁶⁾

La historia del EB, entre 1979 y 2008 en el MSE es la historia de treinta años de desarrollo ambivalente de avance y contención en el desarrollo de los derechos sociales, no por deconstrucción, sino por combinación de una baja intensidad protectora, hibridación del modelo con formas variadas de

⁽¹²⁾ Directiva europea sobre salarios mínimos adecuados: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-81556>

⁽¹³⁾ Recomendación sobre salarios mínimos adecuados: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2023-70008#:~:text=Con%20vistas%20a%20garantizar%20una%20vida%20digna%20en,de%20acuerdo%20con%20el%20enfoque%20de%20inclusi%C3%B3n%20activa>

⁽¹⁴⁾ COPELAND, P. (2023). «Poverty and social exclusion in the EU: third-order priorities, hybrid governance and the future potential of the field», *Transfer: European Review of Labour and Research*, 29(2): 219-233.

⁽¹⁵⁾ COMISIÓN EUROPEA. (2023). *The future of social protection and of the Welfare State in the EU*, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e inclusión (en línea). <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication> (consultado el 20 de septiembre de 2024).

⁽¹⁶⁾ Este apartado se basa en el Documento de trabajo n.º 4.2 redactado por RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2025). *Desarrollo, crisis y retos del Estado de Bienestar en España (2010-2025)*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

privatización de la gestión de los servicios públicos y de conversión parcial de los riesgos sociales en individuales. Este curso histórico ha sido liderado en conjunto por el ordoliberalismo centroeuropeo. Si consideramos cada país miembro de la UE de manera específica, este liderazgo ha estado condicionado por alternativas políticas de signo cambiante: socialdemocracia, liberalismo social y cristianismo social, solas o combinadas. El resultado o rendimiento final de este modelo general ha sido el relativo debilitamiento de la intensidad protectora, pautado por la segmentación de los mercados de trabajo, la resistencia fiscal de las capas medias-altas y altas patrimoniales y la fragmentación de la clase obrera industrial del posfordismo.

A esta fase ha sucedido otra, en la que estamos plenamente inmersos, 2008-2025, caracterizada por la acumulación de tres crisis: financiera (2008-2014), sanitaria (2020-2022) y geopolítica (2022-2025). En el caso de los EB del MSE, la respuesta a las crisis ha dependido inicialmente de la posición de cada país miembro en la estructura de poder económico e institucional en la UE (2008-2015), después por el intento de recuperar la senda de la estrategia Europa 2020, que quedó congelada por la crisis de 2008 y finalmente por una combinación de mutualización de los esfuerzos de protección social y sanitaria frente a la crisis de la COVID-19, seguida de otra estrategia aún no definida de freno en la inversión social del EB frente a la incertidumbre geopolítica y las presiones en pro de la expansión de la paz armada o sustitución parcial del Estado de Bienestar por lo que podría denominarse como Estado Militar. La salida de esta última fase dependerá de la capacidad de construcción de la autonomía europea a partir de su plena integración política y fiscal, aunque fuertemente condicionada por las tensiones geopolíticas mundiales en ascenso.

En el caso concreto de España, el curso histórico del EB entre 2010 y 2025 se puede dividir

en tres subperiodos: un primer subperiodo de la intervención de facto por parte de la troika comunitaria y de regresión del EB (2010-2014) como respuesta a la Gran Recesión internacional de 2008; un segundo subperiodo de estancamiento en el desarrollo del EB y de continuidad de los impactos sociales de la crisis social previa⁽¹⁷⁾; y finalmente, el subperiodo de reformas sociales entre julio de 2018 y 2025, condicionado por crisis mundiales como la COVID-19 (2020-2021), la crisis de inflación provocada por la guerra en Ucrania (2022-2023) y la crisis comercial o «guerra» de los aranceles (2025), como parte visible de una crisis profunda de la globalización neoliberal, a lo que se suman las crisis internas del volcán de la isla de La Palma (2021-2022), las crisis migratorias (caso del Aquarius) y las danas en la Comunidad Valenciana (2019 y 2024). Un septenio ambivalente de avances en políticas sociales: crecimiento del gasto social, desarrollo de nuevas políticas sociales, caso del IMV, progresiva recuperación del gasto en CLD y de la capacidad adquisitiva de las pensiones, pero también de insuficiencia de la inversión social en sanidad y educación, con variación entre CC.AA. y aceleración de la dinámica de privatización ampliada, no solo selectiva, de la gestión de servicios públicos de bienestar. Finalmente, cabe destacar que el enfoque de la AICP (atención integral y centrada en la persona) cuenta en la actualidad con un amplio apoyo en cuanto a la oportunidad y necesidad del enfoque, pero su aplicación está muy lejos de ser una realidad.

⁽¹⁷⁾ CAPOCCIA, G. (2016). «Critical junctures». En Fioretos, O., Falletti, T. y Sheingate, A. (eds.). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2019). *El Estado de Bienestar diez años después del inicio de la gran crisis*. Documento de trabajo del capítulo 4 del VIII Informe FOESSA sobre Exclusión y Desarrollo Social. Madrid: FOESSA.

En conjunto, este periodo de 15 años de historia social constituye un tiempo ambivalente de regresión, contención y avances en el desarrollo del EBE durante el cual, en un entorno Europeo sometido a las presiones de la globalización neoliberal y tensiones geopolíticas, se han confrontado las actitudes ciudadanas, bastante estables, en defensa del EB, con el relato de una parte de los medios de comunicación y grupos de interés proprivatización sobre la insostenibilidad de este sistema, sobre todo del sistema público de pensiones, así como de la supuesta superioridad del mercado con mínimas reglas en cuanto a eficiencia en la gestión de la res pública social. Ello implica un cierto choque de realidades-relatos que supone todo un reto en la indagación y comprensión de la historia social real, cuyo desciframiento requiere un variado conjunto de miradas analíticas.

En el análisis del EBE hay que tener en cuenta tres niveles de análisis: el entorno directo del MSE, que condiciona a la vez que posibilita el desarrollo de las políticas sociales en España(18); la propia dinámica de las políticas sociales de España, sobre todo cómo los actores políticos y sociales las definen, las confrontan y las aplican y cuál es su impacto en cuanto inversión social ampliada, es decir, en cuanto a promoción de capacidades humanas, reducción de la pobreza y la exclusión y contribución a la integración y el orden social; y finalmen-

te, en qué medida los factores sociopolíticos internos y los geopolíticos condicionarán el curso histórico del EB en el horizonte próximo de 2030 y más allá hasta la mitad del siglo XXI cuando haya madurado la estructura económica (digitalización) y social (profunda recomposición de ocupaciones y modos de cuidados) emergente.

Las ambivalencias y la relativa crisis del MSE a lo largo de los últimos 15 años causadas por los cambios en la globalización económica y sus efectos sociales, y la marea ascendente de la prioridad de la seguridad interna, así como el auge paralelo de diferentes variedades de populismo anti-EB, son un primer factor condicionante de las políticas públicas sociales, a las que hay que añadir de manera ineludible la crisis medioambiental que condiciona radicalmente a largo plazo todo el entramado civilizatorio. Las tensiones actuales en el desarrollo del MSE se han agudizado con la guerra en Ucrania y los cambios geopolíticos y comerciales a partir de 2025, aunque iniciados parcialmente en 2016, de forma que el desarrollo del PEDS, marco de referencia institucional y cognitivo de la política social europea que orienta la convergencia de los sistemas nacionales de protección social, entra en conflicto con las presiones en pro del gasto en defensa y seguridad y las diferentes reacciones políticas contra la ordenación de los procesos migratorios e integración de ciudadanos procedentes de países extracomunitarios. Al mismo tiempo, la COVID-19 (2020-2021) y la propia crisis de inflación de 2022-2023 generada por la guerra en Ucrania han favorecido la mutualización parcial de sus costes y la aplicación de planes estratégicos, como el Next Generation, que han facilitado en el caso de España el desarrollo de «escudos sociales» de la población trabajadora y la aceleración en la aplicación de nuevas políticas sociales (IMV y GIE) y laborales (protección social de trabajadores autónomos,

(18) MORENO, I. (2012). *La Europa asocial*. Barcelona: Península.

CASAS MÍNGUEZ, F. (2019). *Las políticas para la crisis y el futuro del Modelo Social Europeo*. Documento de trabajo 4.1 del VIII Informe FOESSA.

DE LA PORTE, C. y MADAMA, I. (2022). «Researching social Europe on the move». en NELSON, K., NIEUWENHUIS, R. y YERKES, M.A. (eds.). *Social policy in changing European societies*. Edward Elgar Publishing.

PETMESIDOU, M. y GUILLÉN, A.M. (2021). «A greener and more social pillar», *Social Europe* (en línea). <https://www.socialeurope.eu/a-greener-and-more-social-pillar>, (consultado el 10 septiembre de 2024).

trabajadores de plataformas y trabajadoras del hogar, incremento del salario mínimo interprofesional), así como estrategias nacionales para la GIE (Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea 2022-2030), para personas sin hogar (Estrategia Nacional para la Lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030), para personas en situación de pobreza y exclusión social (Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2024-2030), para la inclusión del pueblo gitano (Estrategia para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030) y de cuidados («Hacia un nuevo modelo de cuidados en la comunidad: un proceso de desinstitucionalización» en 2024), que consideraremos en el apartado cuarto de este capítulo.

Esta larga etapa de la política social y del EB, en realidad reflejo de una nueva fase de predominio combinado de una economía política neoliberal a escala expansiva, puede calificarse en la superficie institucional como de «permanencia defensiva» del EB, en el plano profundo como de «reestructuración permanente» del EB dentro de un sistema mixto de bienestar cuya cristalización no ha finalizado pero que tiende progresivamente a la individualización de los riesgos de la existencia social y a su gestión mercantil. La mirada en ambas direcciones complementarias permite analizar el corto-medio plazo del desarrollo del EB y de los sistemas de protección social y a largo plazo los avatares del desarrollo de la reforma social, es decir, cómo se articularán y bajo qué supuestos el sistema de mercado y el sistema de protección social democrático en el espacio social europeo.

La crisis económica y financiera de 2008, que tiene su impacto más importante durante los años 2010-2014, supuso una regresión en el desarrollo del EBE y en la materialización de los derechos

sociales, endureciendo las condiciones de acceso, congelando prestaciones y frenando la inversión y las infraestructuras sanitarias, educativas y sociales. En cierto modo, ese periodo fue un invierno en el EBS. Los años siguientes, 2015-2018, siguieron una senda de relativa recuperación del gasto social sin llegar a recuperar los niveles previos a la crisis. Esta realidad, unida a las elevadas tasas de paro y a la precariedad laboral, supusieron una sobrecarga sobre los hogares y un freno en la lucha contra la pobreza. Esta historia social está documentada en los Informes FOESSA VII y VIII.

La COVID-19 favoreció una ola de reformas en política social con el apoyo de la intervención financiera y fiscal de la UE, en claro contraste con las políticas de consolidación fiscal de los años previos, y con apoyo del Diálogo Social. Una intervención europea que se prolonga desde febrero de 2020 hasta finales de 2023, incluyendo la invasión de Ucrania por Rusia en febrero de 2022, que provoca una aguda crisis de inflación y la necesidad de nuevas medidas para paliarlo en ámbitos como el incremento del SMI, el acceso a servicios esenciales para los grupos vulnerables (agua, energía), apoyo a la movilidad en el transporte público, que llega hasta la actualidad, y una mayor inversión en servicios públicos de bienestar, como la sanidad y la dependencia, y la prolongación de medidas para paliar parcialmente la exclusión de la vivienda⁽¹⁹⁾. Esta segunda oleada de políticas se prolonga hasta las elecciones generales de julio de 2023. A partir de aquí, la velocidad e intensidad de las políticas sociales se frena relativamente dada la fragilidad de la coalición política que apoya al Gobierno, reflejada en que en los años 2024 y 2025 no se han aprobado

(19) Ver el Documento de trabajo n.º 4.9 redactado por BURÓN, J., OLEA, S. y SALES, A. (2025). Políticas públicas ¿Solo de vivienda? Análisis, reflexión y propuestas sobre las políticas públicas estatales en vivienda 2019-2024. www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

presupuestos generales del Estado y se han prorrogado los de 2023, al igual que en diferentes CC.AA., y el giro que supone la guerra de Ucrania en favor de la inversión en gasto en seguridad y militar, confirmado a partir de la primavera de 2025 con la crisis arancelaria y geopolítica.

Las tres últimas crisis, años 2020-2025, desde el punto de vista de las políticas sociales, han abierto un periodo de reformas que han permitido ampliar la cobertura de la protección social y la mejora de la intensidad protectora. También, una desigual recuperación de los servicios sanitario, educativo y de atención a la dependencia. Así, cabe destacar: a) en primer lugar, un incremento de la inversión social en sanidad y dependencia, mediante la creación de fondos extraordinarios, como son el Fondo COVID-19 (dotado con 16 mil millones de euros) y el Plan de Choque en Dependencia 2021-2023, ambos financiados en parte por el plan Next Generation de la UE dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España; b) avances en digitalización en sanidad y Seguridad Social (no siempre adecuados a los colectivos sin habilidades mínimas para su manejo), y el desarrollo de planes nacionales sociosanitarios, como es el caso de la salud mental (Plan Nacional de Salud Mental 2022-2024⁽²⁰⁾); c) igualmente, la puesta en marcha de estrategias nacionales sobre cuidados (Estrategia de Desinstitucionalización 2024-2030⁽²¹⁾) y políticas de largo alcance en el ámbito de la sanidad (como es la reforma en curso de debate y aprobación parlamentaria de la reforma de la ley de cohesión y calidad del sistema sanitario de 2003 con el fin de consolidar la equidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud [SNS]) y la reforma del sistema público de pensiones (Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la

sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones)⁽²²⁾; d) también se han mejorado las prestaciones sociales en dependencia (en dinero y horas de atención domiciliaria), las prestaciones por hijo a cargo y la protección por desempleo; y e) por último, la aprobación del IMV, ha constituido un importante avance en materia de racionalización y ampliación de la extensión protectora para los hogares y colectivos en situación de pobreza y exclusión social. Todo ello reforzado con la mejora de la estabilidad laboral a través de la reforma laboral de 2021⁽²³⁾ y las sucesivas reformas laborales complementarias sobre permisos por cuidados⁽²⁴⁾ y la subida del SMI.

Este esfuerzo reformista no acaba de traducirse en un esfuerzo de inversión social que, en sus resultados, se acerque a la tendencia media europea. En el Gráfico 4.1 podemos ver cómo el gasto social per cápita en PPS (unidades de paridad de compra o poder adquisitivo por habitante⁽²⁵⁾) está por debajo del gasto medio de la UE, en torno al 78%. Una distancia que no se ha modificado desde el año 2010. Si bien es una distancia relativa y hay que tener en cuenta otros factores a la hora de valorar el esfuerzo en inversión social y sus resultados, el hecho de que el indicador apenas haya cambiado nos proporciona una información

⁽²⁰⁾ https://www.sanidad.gob.es/areas/calidadAsistencial/estrategias/saludMental/docs/PLAN_ACCION_SALUD_MENTAL_2022-2024.pdf

⁽²¹⁾ <https://estrategiadesinstitucionalizacion.gob.es/>

⁽²²⁾ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-21652>

⁽²³⁾ Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

⁽²⁴⁾ Ley Orgánica 1/2025, publicada en el BOE el pasado 3 de enero. Esta nueva normativa introduce cambios clave en el ámbito laboral: nuevas reglas sobre indemnizaciones por despido y protección ampliada para trabajadores en permisos por cuidado familiar.

⁽²⁵⁾ El indicador mide en unidades PPS (poder de paridad de compra), que es la tasa de conversión monetaria que iguala la capacidad de compra de las diferentes monedas, eliminando las distorsiones que generan los diferentes niveles de precios existentes entre países, lo que permite la comparación internacional del gasto en protección social por habitante.

GRÁFICO 4.1. Gasto social per cápita en unidades de poder de compra (PPS)

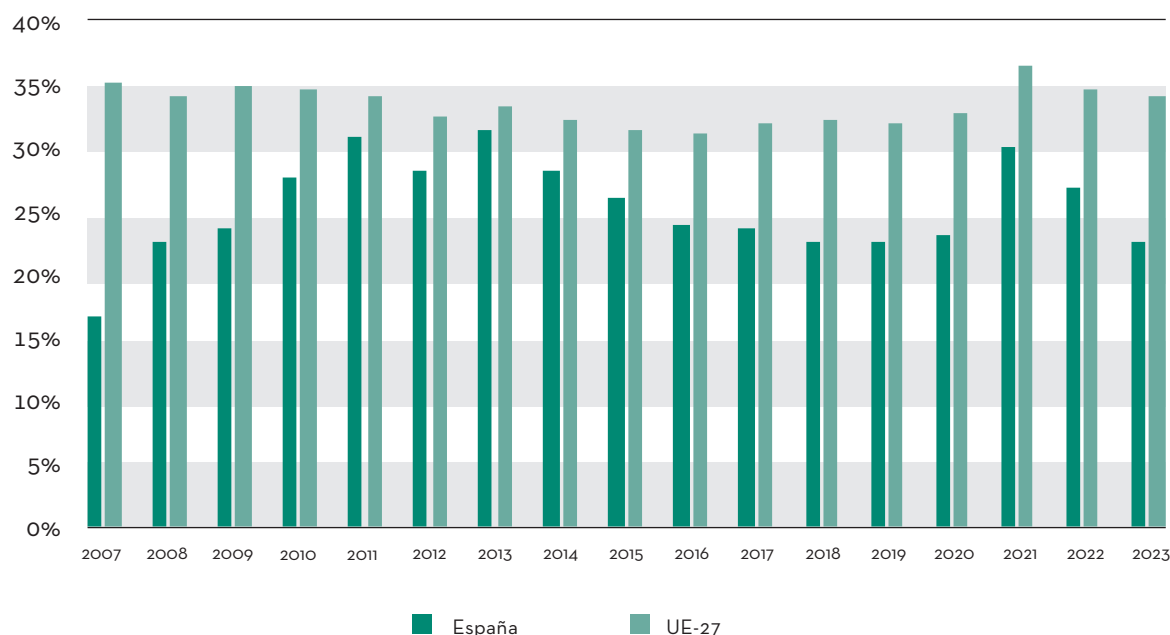
Fuente: Elaboración propia basada en Eurostat.

que hay que tener en cuenta de cara a definir políticas sociales con una mayor intensidad protectora.

Como consecuencia, y sin tener aquí en cuenta la importancia fundamental de las rentas primarias de los hogares, sobre todo los salarios, la reducción de las tasas de pobreza y exclusión social debido a las prestaciones sociales, descontando las pensiones, sigue estando por debajo de la tendencia media europea (gráfico 4.2). De manera más concreta, es necesario tener en cuenta que esta distancia sigue siendo significativa en los siguientes indicadores de Eurostat en 2024: a) tasa AROPE: 27% (UE 21%); b) tasa de pobreza (AROP): 16,9 (UE 16,8%); c) tasa de pobreza y exclusión social infantil (AROPE): 34,6% (UE 24,2%); d) tasa de pobreza infantil (AROP): 29,2% (UE 19,3%); y e) privación material y social severa infantil: 11,2% (UE 7,9%).

En este contexto la pregunta que hay que responder es si la agenda de reformas en políticas sociales en España está condenada a medio plazo a un diseño defensivo o de mantenimiento a la baja que suponga cuestionar o minimizar a largo plazo los servicios públicos esenciales en

sanidad, educación, dependencia, servicios sociales y vivienda, así como la suficiencia e intensidad protectora de las prestaciones sociales de pensiones, desempleo, prestaciones de mínimo y de protección a la infancia, o si existen probabilidades reales de revertir las dinámicas de contención de las políticas sociales públicas en favor de un pacto social propolíticas sociales que cuente con un entorno europeo favorable al fortalecimiento de la dimensión social. Ello dependerá de en qué medida se logre un relativo consenso sobre la materialización de los derechos sociales al margen de la liza política. Socialmente existe este consenso a la luz de las opiniones y actitudes mayoritarias de los ciudadanos en defensa del EB; sin embargo, los condicionantes de los intereses económico-financieros que atraviesan la gestión de los servicios públicos, la debilidad relativa de su base fiscal y las ideologías en pro de la individualización de los riesgos sociales pueden lastrar el desarrollo del EB y, sobre todo, condicionar la definición de una reforma social futura que esté apoyada en los derechos sociales logrados que, al final forman parte de los derechos humanos.

GRÁFICO 4.2. Impacto de transferencias sociales (sin pensiones) en la reducción de la pobreza (% de reducción del indicador AROP)

Fuente: Elaboración basada en Eurostat-EU SILC.

4.2.3. El tercer sector en España: resiliencia, retos y sostenibilidad tras una década de crisis⁽²⁶⁾

Los documentos de trabajo sobre el TSAS forman parte del ADN de los informes FOESSA. En el Informe VIII Informe FOESSA de 2019 se analizaban los impactos de los últimos 10 años en términos de cohesión social después de un periodo de recuperación económica. El objetivo del trabajo sobre el TSAS de aquel año fue contribuir a esta finalidad presentando, por una parte, un balance sintético de lo que el tercer sector

(TS) aporta a la inclusión y a la cohesión social y, por otra, analizando su evolución durante los 10 años transcurridos desde que en 2008 se inició la crisis económica.

La mirada crítica sobre el papel y límites del TSAS en 2019 se actualiza ahora ampliando el campo de análisis al conjunto del TS, es decir, las cooperativas, las sociedades laborales, las empresas de inserción y el TSAS. Las fronteras entre estos cuatro actores del TS son porosas en términos de colaboración en acciones conjuntas y en la cooperación con el sector público (Pérez Yruela y Rodríguez Cabrero, 2021 y 2023).

El TS lo componen los dos grandes grupos organizacionales que comparten los rasgos de no pertenecer al sector público, ser de adscripción voluntaria, no tener como objetivo principal el beneficio o no tener ánimo de lucro, satisfacer necesidades

⁽²⁶⁾ Este apartado se basa en el Documento de trabajo n.º 4.11 redactado por PÉREZ, M. (2025). *El Tercer Sector en España tras la crisis*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

sociales, utilizar la ayuda mutua y el trabajo voluntario, y gestionarse de manera autónoma, participativa y democrática. Tales grupos son las entidades que componen lo que tradicionalmente se conoce como economía social: cooperativas, mutuas, sociedades laborales y cofradías de pescadores. También pueden formar parte de él nuevas formas de economía que actúan con rasgos iguales o próximos a los señalados antes, como las empresas de inserción social, las cooperativas sociales, las empresas sociales, las empresas colaborativas y las de la economía alternativa y solidaria. Todas ellas constituyen el Tercer Sector de Acción Económica (TSAE); el segundo grupo lo forman las organizaciones sin fines de lucro, conocidas inicialmente como organizaciones no gubernamentales (ONG). La mayor parte de ellas adoptan sobre todo la figura jurídica de asociaciones y en menor medida la de cooperativas y fundaciones. Todas ellas constituyen el TSAS.

Ambos grupos (sector sin fin de lucro y economía social) hay que contemplarlos de manera integrada por los valores que comparten y el intercambio existente entre ellos, lo que contribuye a su perfeccionamiento y desarrollo. También lo es porque ayuda a reforzar su reconocimiento y consolidación como actor relevante de la sociedad civil organizada, que tiene un papel importante en el mantenimiento del EB(27).

Podría decirse que, en términos generales, España ha experimentado cambios que la han alejado de la pauta de los países con menor capital social, menos actitudes solidarias de ayuda a los demás y menor participación voluntaria en entidades sin fines de lucro. No obstante, basándonos en los

datos de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA (EINS-FOESSA 2024), el 27% los hogares en situación de pobreza no pueden contar con nadie que les apoye, proporción que es nueve puntos porcentuales menor en el total de los hogares encuestados.

Centrándonos en el TSAS, donde se ubican las entidades sociales voluntarias, lo primero que hay que señalar es que el modelo general de desarrollo del TSAS en España debe analizarse a la luz de sus sombras históricas (lo que podría denominarse debilidad de la sociedad civil en conjunto, revertida lenta y desigualmente a partir de finales de la década de los años sesenta del pasado siglo), de la influencia europea y de su papel subordinado en el régimen de bienestar español. En el caso de este último se ha configurado un sistema mixto en el que la colaboración público-privada se ha abierto camino de manera desigual produciendo desplazamientos del TSAS por parte del sistema de mercado en actividades rentables y acotando la intervención del primero a los espacios sociales y territoriales de vulnerabilidad y exclusión social.

Teniendo en cuenta todo esto hay que destacar la importancia del TSAS (constituido por 28.000 organizaciones con actividad en 2024, de las que el 75,5% son asociaciones, el 16,7% fundaciones y el resto otro tipo de entidades)(28) en la producción de bienestar (47.412.929 intervenciones directas a personas vulnerables), su papel en defensa de los colectivos sociales más vulnerables y su contribución a la cohesión social y territorial, así como el desarrollo del voluntariado social (1.472.657 personas voluntarias en 2023, con un crecimiento del 15,7% entre 2013 y 2023) y de la democracia participativa. También su contribución a la actividad económica general y

(27) MARBÁN GALLEGU, V (2020). «Los (des)cuidados de larga duración en España: ¿reforma o perfeccionamiento del SAAD? En Moreno-Fuentes, F.J. y del Pino, E. (eds.). *Las transformaciones territoriales y sociales del Estado en la edad digital. Libro homenaje a Luis Moreno*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp 331-354.

(28) Remitimos al lector a los Anuarios sobre el TSAS de la extinta Fundación Luis Vives en 2020 y 2012, y a los Barómetros sobre el TSAS publicados por la Plataforma de ONG de Acción Social (POAS) durante los años 2015, 2019, 201 y 2024. <https://www.plataformaong.org/>

una notable contribución al empleo (609.761 personas remuneradas en 2023, si bien el 47% de todas las entidades sociales no tienen ninguna persona remunerada)⁽²⁹⁾. Pero el TSAS tiene debilidades que se relacionan con la dualización de su tamaño organizativo compuesto por un pequeño núcleo de grandes organizaciones y una inmensa mayoría de pequeñas organizaciones, con un estrato pequeño de organizaciones de mediano tamaño; una financiación precaria (en 2023 el 48,7% de todas las entidades tenían ingresos anuales inferiores a 30.000 euros) e incluso oscilante al depender en parte de los presupuestos públicos; y una estructura de empleo que, aunque es muy cualificada, se caracteriza por una relativa precariedad, sobre todo en las pequeñas organizaciones.

El TSAS ha sido capaz de transitar a lo largo de casi tres lustros de crisis (crisis financiera, crisis de la COVID-19 y la actual crisis consecuencia de la invasión de Ucrania por Rusia) sin deterioro de su capacidad de respuesta y con una relativa estabilidad económica, aunque la debilidad financiera de una parte del sector es un factor de riesgo permanente. La continuidad, el crecimiento y, sobre todo, la sostenibilidad a futuro del TSAS, al servicio del desarrollo social, va a depender de su capacidad para reducir sus debilidades (minifundismo, precariedad laboral, limitaciones

financieras y baja visibilidad social) y acrecentar sus fortalezas (contribución a la cohesión social, defensa de los colectivos vulnerables y referente en cuanto a participación social a través del voluntariado). Para que las debilidades no sean una amenaza y las fortalezas sean una palanca de oportunidad, el TSAS ha trazado hace años una ruta compartida por sus entidades hacia la sostenibilidad, lo que requiere seguir fortaleciendo su cohesión interna, ampliar y consolidar alianzas estratégicas con la economía social y las Administraciones públicas y ampliar su base social mediante una mayor visibilidad social de su actividad y de su contribución al bienestar social. Todo ello exige el fortalecimiento institucional y la práctica permanente de la innovación social.

A partir de estos recursos y teniendo en cuenta el modelo de desarrollo del TSAS en España y el doble marco condicionante de las políticas sociales europea y española, la pregunta obligada es qué retos afrontará en los años venideros, en un horizonte de medio plazo como es el año 2030, fecha elegida como final de la implementación de las diferentes estrategias nacionales (sobre pobreza, personas sin hogar y desinstitucionalización), basadas en Recomendaciones de la Comisión Europea. La respuesta no es sencilla, ya que los retos están condicionados por el desarrollo del EB y, a un nivel general, por el curso del MSE, actualmente bajo intensas presiones en pro de su retroceso e incluso desmantelamiento. Pero en un nivel de desarrollo a medio plazo, si el TSAS quiere posicionarse como un actor necesario en la defensa y el desarrollo de los derechos sociales, en línea con el PEDS, hay que destacar cuatro procesos de cambio mencionados a lo largo de este trabajo: **fortalecer su enraizamiento con el conjunto de la sociedad civil**, sobre todo los movimientos sociales y de afectados, lo que implica promover la participación social en las entidades y en el conjunto de la sociedad; **visibilizar su actividad** como un valor social necesario

⁽²⁹⁾ Entre las características más importantes de las personas remuneradas en 2023 hay que señalar las siguientes: tendencia al alza de la feminización del empleo en el TSAS, en el que las mujeres eran el 73,9% y los hombres el 23,1%, una estructura similar a la de los años 2013 y 2018; y alto nivel de formación de las personas remuneradas, de las que el 73,1% tiene formación universitaria y el 16,5% formación profesional, muy por encima de la media de los ocupados de España, que era del 46,5% y el 16,9%, respectivamente. La estructura por edades de las personas remuneradas es bastante equilibrada, similar a la de los ocupados en España. En el TSAS es de un 28,8% en el tramo de menos de 35 años, de un 69,8% en el de 35 a 64 años y de un 1,3% en el de 65 años o más; entre los ocupados en España es del 24,6%, el 70,0% y el 1,5%, respectivamente.

en el contexto actual de incremento de las desigualdades y como contribución a la creación de una cultura cívica probienestar; **mejorar su eficacia mediante una mayor colaboración entre las ONG**, ya existente desde hace años, incluso su fusión para mejorar su tamaño, a la vez que incrementar su colaboración con la economía social; finalmente, continuar con el proceso de apertura y colaboración con la economía social en su más amplio sentido, con la que ha desarrollado formas de hibridación organizativa para dar respuesta innovadora a las necesidades de los colectivos vulnerables.

4.2.4. La provisión mercantil como reflejo de la estratificación social⁽³⁰⁾

Los sistemas de bienestar son, en los diferentes regímenes de bienestar, sistemas mixtos o «*welfare mix*» en los que el Estado es el actor fundamental por su capacidad de regulación, financiación y provisión. Junto al Estado operan, como hemos visto antes, el sistema mercantil, el sistema no lucrativo y la actividad informal en su sentido más amplio, sea social o en el seno de los hogares. La reestructuración permanente del EB entre los años 90 y la primera década del presente siglo y, posteriormente, las intervenciones de ajuste a la baja aplicadas durante la Gran Recesión han sido en parte revertidas durante la fase última de crisis enlazadas: la COVID-19 y la crisis inflacionaria generada a partir de la guerra en Ucrania. En el caso de España, estas crisis han sido de gran intensidad debido a catástrofes climáticas (el fenómeno Filo-

mena, el volcán de La Palma y las barrancadas o danas de la Comunidad Valenciana). Ello ha hecho necesaria la presencia del «escudo social y financiero» del Estado, que ha intervenido, con el apoyo de la UE, mediante planes de urgencia y posteriores planes de recuperación, transformación y resiliencia, como hemos visto en los apartados 2.1 y 2.2. Este retorno relativo del EB ha sido compatible con una mayor colaboración público-privada o formas selectivas de privatización de la gestión de servicios públicos y un incremento del gasto privado en protección social, como es sobre todo el gasto sanitario de los hogares y el gasto en pensiones.

Durante los últimos 10 años aproximadamente se ha producido un desarrollo del bienestar ocupacional en España, pero en un nivel muy moderado en la comparativa europea; algo más amplio en la protección de nuevos riesgos sociales, como la formación continua o la conciliación familia-trabajo, y menos en la protección de viejos riesgos, como las pensiones y la sanidad⁽³¹⁾. Los recortes en los servicios sanitarios y la incertidumbre sobre el futuro del sistema público de pensiones han supuesto una mayor inversión de los hogares en sanidad y una mayor privatización de los servicios sanitarios más rentables, así como una extensión relativa de los planes de pensiones ocupacionales. Sin embargo, el debate público-privado es un debate abierto, difícil de cerrar, dado que los intereses e ideologías son contrapuestos, sobre todo en los casos del sistema público de pensiones y el sistema sanitario.

Partimos de que en España la preferencia de la ciudadanía por el EBE es claramente superior a la

⁽³⁰⁾ Este apartado se basa en el Documento de trabajo n.º 4.12 redactado por GUTIÉRREZ, R., LÓPEZ, F y TEJERO, A. (2025). *La esfera mercantil en la protección social: pensiones y asistencia sanitaria*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

⁽³¹⁾ NATALI D., PAVOLINI, A. y VABHERCKE, eds. (2018). *Occupational Welfare in Europe: Risks, Opportunities and Social Partner Involvement*. Bruselas: ETUI. GUILLÉN, A. M. y GUTIÉRREZ, R. (2020). «Presentación de la sección monográfica», *Revista Española de Sociología*, 29(2): 303-306.

oferta privada social**(32)** (gráfico 4.3). Esta preferencia se refleja en el volumen del gasto social de cada tipo**(33)**. En 2019, el gasto público social era el 24,6% del PIB y el gasto social privado el 1,3% del PIB. Obviamente no se tiene en cuenta aquí que una parte del gasto público social es gestionado privadamente, como parte de los servicios sanitarios. Por otro lado, el gasto fiscal en exenciones y beneficios fiscales en 2019 supuso un gasto del 0,4% del PIB.

Este contexto social e institucional puede contrastarse con el análisis de los sistemas privados de pensiones y el gasto sanitario.

El desarrollo de los sistemas privados de pensiones (gráfico 4.4) ha seguido trayectorias diferenciadas en términos de cobertura y gasto en España. En cuanto a la cobertura de los planes ocupacionales e individuales de pensiones, medida a través del número de partícipes y beneficiarios, los planes de empleo (segundo pilar) experimentaron un crecimiento significativo antes de la Gran Recesión, seguido de una contracción

entre 2009 y 2013, y una recuperación moderada tras la reforma de 2021. En contraste, los planes individuales, con una cobertura considerablemente mayor (más de 7 millones de partícipes en 2023 frente a poco más de 2 millones en los planes de empleo), mantuvieron un crecimiento constante hasta su máximo histórico en 2008-2009, tras lo cual han seguido una tendencia decreciente sin signos de reversión.

El análisis del perfil de los pensionistas revela dinámicas de estratificación en el acceso a pensiones privadas, con una fuerte segmentación socioeconómica, especialmente por nivel educativo y ocupacional. Las personas con estudios universitarios y posiciones laborales más altas tienen una mayor probabilidad de complementar su pensión pública con una privada, aunque la dependencia exclusiva del sistema público sigue predominando en todos los grupos, siendo especialmente marcada entre quienes poseen menor cualificación, trabajan en ocupaciones elementales y, en particular, entre las mujeres. Se confirma que la provisión privada de pensiones no actúa como un sustituto de la protección estatal, sino como una estrategia de diversificación de ingresos en la jubilación, consolidándose como un recurso adicional para los segmentos más privilegiados del mercado laboral y de sectores con empresas de mayor tamaño. En cuanto a quienes son contribuyentes a planes de pensiones privados, la segmentación socioeconómica persiste, aunque de manera menos pronunciada que en los ya pensionistas. La contribución combinada a sistemas públicos y privados alcanza a una de cada cuatro personas nacidas después de 1961, mientras que la dependencia exclusiva del sistema público se concentra en perfiles específicos: mujeres, hogares con baja intensidad laboral (con pareja desocupada), personas con menor nivel educativo y trabajadores en sectores de menor valor añadido y empresas de menor tamaño (operadores de maquinaria, agricultura y servicios personales y auxiliares).

(32) En España hay una proporción más alta y estable de población que comparte la opción más rotunda a favor de la responsabilidad del Gobierno en las funciones de asegurar las pensiones y de ofrecer atención sanitaria, la que se expresa en la respuesta «sí, sin ninguna duda». El porcentaje de españoles que optan por esa preferencia más marcada hacia la responsabilidad del Gobierno se ha mantenido en torno al 80% en la función de asegurar las pensiones y no ha bajado del 70% en la de ofrecer atención sanitaria desde la última década del siglo pasado hasta la segunda de este siglo, aunque en la atención sanitaria ese porcentaje tiende a rebajarse. Esta preferencia mayoritaria por la acción apenas ha variado entre 1996 y 2016.

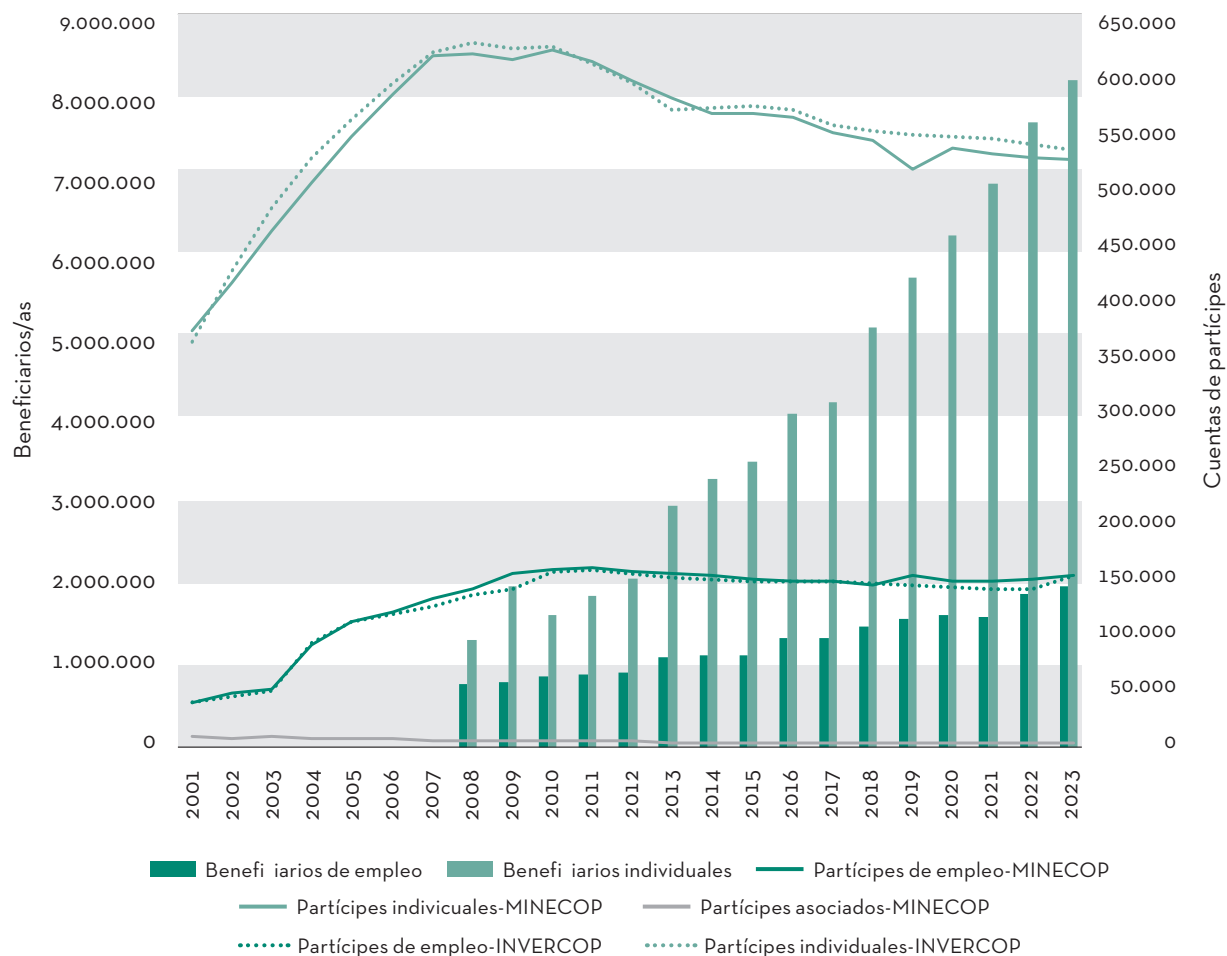
(33) Las fuentes de información sobre seguros privados de pensiones son las siguientes: INVERCO (<https://inverco.es/>) y Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (<https://dgsfp.mineco.gob.es/>). Las fuentes relacionadas con los seguros privados de salud son las siguientes: UNESPA (<https://www.unespa.es/>), Encuesta de Salud Europea 2020, Encuesta Nacional de Salud 2017 y Barómetro Sanitario 2023-2024.

GRÁFICO 4.3. Porcentaje de personas que creen que las pensiones y la atención sanitaria deberían ser responsabilidad del Gobierno en cuatro países europeos (1996, 2006 y 2016)



Fuente: International Social Survey Program (ISSP)-The Role of Government

GRÁFICO 4.4. Evolución de partícipes y beneficiarios en planes de pensiones (2001-2023)



Fuente: International Social Survey Program (ISSP)-The Role of Government.

En la esfera de la atención sanitaria, tanto los indicadores de gasto y cobertura como las preferencias individuales se inclinan claramente hacia la cobertura pública. Por un lado, el aumento del gasto sanitario público es más pronunciado, aunque también hay que señalar una creciente importancia relativa de la provisión privada individual y una tendencia de incremento sostenido de los seguros médicos privados individuales y, a partir de 2020, también de los seguros contratados por las empresas. Por otro lado, los perfiles individuales reflejan que las principales variables de estratificación influyen en el acceso a los servicios privados de sanidad. Los hombres tienen una mayor cobertura de sanidad

privada vinculada a sus puestos de trabajo, mientras que las mujeres contratan en mayor medida seguros médicos individuales. Las personas que están en las edades centrales del ciclo vital, que coinciden con la etapa de mayor participación laboral, también tienen mayores tasas de cobertura privada. Un mayor nivel educativo y/o clase social también se asocia a mayor acceso a sanidad privada. Y las personas que tienen mayores niveles de inclusión social también acceden en mayor medida a los servicios sanitarios privados.

La satisfacción con el sistema sanitario público sigue una tendencia creciente, que solo disminuye

en los ciclos recesivos (Gran Recesión y crisis por la pandemia de COVID-19). Las personas prefieren mayoritariamente los servicios sanitarios públicos, independientemente del tipo de asistencia por el que se pregunte (atención primaria, ingreso en hospital, atención especializada y urgencias). De hecho, la cobertura pública de los servicios sanitarios sigue manteniendo su relevancia, a pesar del crecimiento moderado de la presencia de los agentes privados de provisión de servicios sanitarios.

En resumen, los desarrollos recientes del sector mercantil en las áreas de las pensiones y la atención sanitaria en España se han configurado como complementarios más que como sustitutorios del sector público. En ambos pilares del bienestar, el peso del sector mercantil ha crecido de manera muy moderada y sin reducir un ápice la orientación universalista de la provisión pública de pensiones y atención sanitaria. Pero también es cierto que el acceso mercantil a ambas prestaciones se acompaña de efectos de estratificación

social inevitables al depender crucialmente del nivel de renta, es decir, reproducen y refuerzan la estructura de la desigualdad. Hay que tomar en consideración que es bastante probable que ese papel complementario del sector mercantil se amplíe en el medio plazo en el sistema de pensiones por las tensiones de sostenibilidad del pilar público y por el efecto de esas tensiones en la confianza y la satisfacción ciudadanas con la provisión pública, que está afectando especialmente a las generaciones más jóvenes. En ese sentido, la ampliación de la cobertura de las pensiones por la vía ocupacional, como se ha hecho ya con la regulación más favorable de los planes de empleo en las reformas recientes, parece una opción que garantiza una mayor equidad que la provisión privada en el mercado. Su desarrollo queda en el terreno de la negociación colectiva y, por ello, con más oportunidades de extenderse a sectores y a grupos de trabajadores que contribuyan a las brechas de equidad en la protección de jubilación y de salud que se asocian a la vía mercantil pura.

4.3. Desafíos de legitimación y financiación del Estado de Bienestar

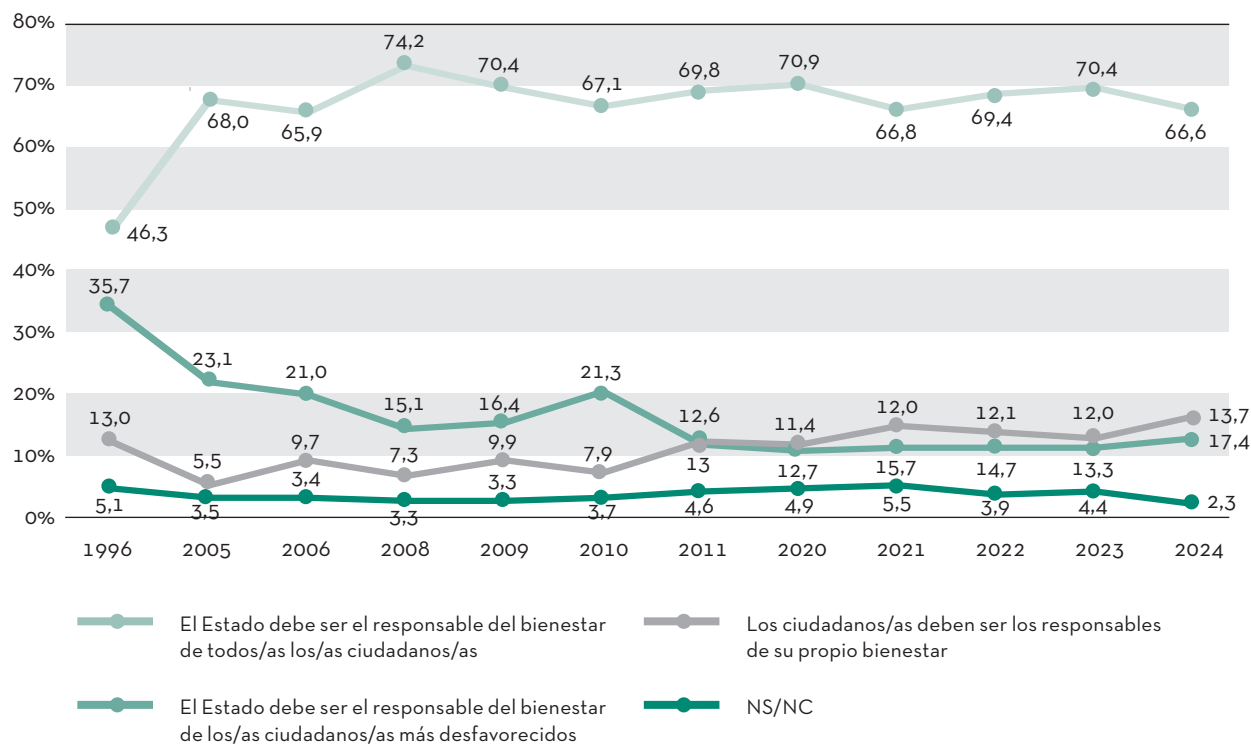
4.3.1. El desafío de sostener el Estado de Bienestar⁽³⁴⁾

La opinión pública española sobre la intervención del EB se caracteriza por una enorme estabilidad a lo largo del tiempo. Pese a que los últimos 10 años (2014-2024) han sido turbulentos, la

estabilidad se mantiene. Desde 2014 hasta hoy hemos sufrido los efectos de la crisis de 2008 (que en España duraron casi 10 años), los efectos de una pandemia (2019-2022) y de una guerra en Europa no concluida (2022-2025). Hemos visto la aparición de nuevos partidos de izquierda, centro y derecha y su distinto viaje. El auge y la caída de Podemos, la aparición de Sumar, la desaparición de Ciudadanos, la irrupción de Se Acabó La Fiesta y la estabilización de Vox.

En estas circunstancias cambiantes, las opiniones sobre el EB no han variado tanto. Es verdad que la idea universalista del sistema de bienestar («el

⁽³⁴⁾ Este apartado se basa en el Documento de trabajo n.º 4.3 redactado por DEL PINO, E. y CALZADA, I. (2025). *La legitimidad del Estado del Bienestar ante nuevos tiempos políticos*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

GRÁFICO 4.5. Grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones sobre la responsabilidad del Estado y de los ciudadanos en el bienestar (1996-2024)

Fuente: Elaborado con datos del CIS. Serie A.3.07.05.009 actualizada con datos de la encuesta 3480.

Estado debe ser responsable del bienestar de todos los ciudadanos/as») sufre, ya que en 2024 solo estaba respaldada por el 67% de las personas encuestadas, pero como podemos apreciar en el gráfico 4.5 es un porcentaje parecido al de otros años «bajos» para el universalismo. Desde 2005 hasta 2024, el apoyo a un EB que sea responsable de todos ha variado entre el 66% y el 74%. Estamos, por tanto, en un momento bajo, pero no se aprecia una tendencia a la baja.

En definitiva, el seguimiento de las opiniones y actitudes ciudadanas nos muestra que la mayoría de la ciudadanía es partidaria de un Estado que se ocupe del bienestar de todas las personas, y esto es cierto entre los votantes de todos los partidos, incluso de aquellos con un discurso más antisistema como Se Acabó La

Fiesta. Además, hay una comprensión general de la función que cumplen los impuestos. En 2024, solo un 23% de la población decía que los impuestos era algo que el Gobierno te obliga a pagar sin saber bien a cambio de qué. Incluso apoyando políticas de bajadas de impuestos, la tendencia general de la ciudadanía, aunque parezca contradictorio, es al mantenimiento de las prestaciones sociales

Tampoco ha variado tanto como sería esperable la opinión sobre el sistema sanitario y el sistema educativo, dos sectores a los que la pandemia llevó a un grado de estrés máximo del que aún se están recuperando. Las crisis influyen en la visión que la ciudadanía tiene del sistema público sanitario, pero en general predomina una opinión positiva. La satisfacción con la sanidad

y la educación está en niveles intermedios respecto de otros países europeos. En el caso de la sanidad hemos pasado de tener uno de los sistemas sanitarios que más satisfacción generaba entre su población a caer hasta posiciones intermedias. La pandemia redujo la satisfacción con ambos sistemas, pero se observa una recuperación en los datos de 2022. En general, la evaluación que la ciudadanía realiza del sistema educativo sigue, como la del sistema sanitario, los acontecimientos políticos y económicos. Vemos que es más o menos estable hasta la crisis de 2008, fecha en la que sufre un empeoramiento sustancial. Las valoraciones remontan más o menos hasta 2018, y vuelven a caer en 2020, posiblemente por la situación excepcional de cierre y semipresencialidad que se aplicó para luchar contra la pandemia de COVID-19.

Lo que resulta preocupante de las actitudes hacia la política social en España no tiene que ver con los buenos deseos de la población, sino con su falta de apoyo a contribuir económicamente al sostenimiento del sistema de bienestar. Hace ya años que España destaca entre los países europeos por la desconfianza de la población hacia el sistema fiscal (35), y la desconfianza hacia las personas que ocupan cargos políticos ha venido a empeorar el panorama. Cuando preguntamos a las personas si creen que el Estado debería gastar más en prestaciones sociales, aunque ello suponga aumentar los impuestos, las opiniones se fragmentan. En 2024, la población se dividía en tres tercios: un tercio a favor de aumentar prestaciones e impuestos, un tercio en contra y un tercio en una posición intermedia. Además, aunque no cambiamos mucho en cuanto a la visión general de lo que debería hacer el Estado, en los últimos 10 años nos estamos

volviendo más distintos en lo que concierne a la aceptación de los impuestos.

Cuando miramos las opiniones sobre el sistema de bienestar en función del partido al que se votaría en caso de que hubiera elecciones generales, el panorama arroja la clásica distinción izquierda-derecha. Las personas votantes de partidos de izquierda son más partidarias de aumentar impuestos para tener más prestaciones; quienes votan a partidos de derecha son menos partidarios, y prefieren reducir impuestos. Sin embargo, en los partidos «antiguos» PP y PSOE, las diferencias son más suaves. Un porcentaje muy importante de votantes del PP querría pagar más impuestos por más prestaciones (44%); y un porcentaje igual de importante de votantes del PSOE cree que sería bueno bajar los impuestos (40%). Los grandes partidos están «obligados» a un discurso moderado respecto al sistema de bienestar si quieren mantener la lealtad de sus bases.

La polarización (tabla 4.1) afecta poco a las actitudes hacia el EB, ya que, en general, tanto la izquierda como la derecha se polarizan, y simplemente tienden a extremar las posturas clásicas. Pese a ello, dado que el sostenimiento de nuestro sistema de bienestar implica un pacto entre generaciones, clases sociales e ideologías, la polarización no es una buena noticia.

Tampoco es una buena noticia que la ampliación o mejora del sistema de bienestar se alinee claramente con las líneas de los partidos modernos de izquierda: ecologismo, feminismo y multiculturalismo. Lo que ello implica es que quienes no se sientan cómodos con estas posturas van a sentir que la defensa del sistema de bienestar no va con ellos. Por supuesto, esto no tiene una solución fácil. Es deseable y necesario que la izquierda mantenga su lucha por las políticas ambientales, por el feminismo y por el respeto a la cultura de quienes vienen a vivir a este territorio desde otros lugares. Cómo hacer esto sin que el

(35) DEL PINO, E. y CALZADA, I. (2019). *En lo bueno y en lo malo. Las opiniones de los españoles hacia las políticas sociales durante la crisis y más allá*, VIII Informe FOESSA, pp: 376-382.

TABLA 4.1. Grado de acuerdo con la frase «El Gobierno debería gastar más en prestaciones sociales y servicios públicos, aunque esto signifique pagar más impuestos» cruzada por «Si mañana hubiera elecciones generales, ¿a qué partido votaría?»

	PSOE	PP	VOX	Podemos	Sumar	Se Acabó La Fiesta	En blanco	Voto nulo	No votaría	No sabe todavía
Muy de acuerdo	35,7%	10,0%	12,1%	49,7%	45,5%	2,4%	11,9%	8,4%	16,2%	16,4%
De acuerdo	46,0%	33,8%	21,3%	41,4%	37,8%	13,4%	34,1%	47,0%	31,5%	41,7%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	0,4%	0,7%	1,2%	2,1%	0,5%	—	2,3%	—	0,6%	3,4%
En desacuerdo	15,6%	38,7%	47,9%	3,4%	15,3%	46,3%	46,6%	39,8%	33,4%	30,0%
Muy en desacuerdo	2,4%	16,8%	17,5%	3,4%	0,9%	37,8%	5,1%	4,8%	18,2%	8,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta CIS ES3480. Octubre, 2024.

sistema de bienestar al completo sea rechazado por la derecha es un enorme reto.

Sabemos que las personas más jóvenes son partidarias del sistema de bienestar y de las políticas sociales, y que no muestran resentimiento por la generosidad de las pensiones frente a las limitadísimas políticas para los jóvenes⁽³⁶⁾. Sin embargo, el discurso que defiende el aumento de los impuestos, la intervención del Estado en la economía y el aumento de las prestaciones sociales está muy vinculado a un discurso general de izquierdas. Y no todas las personas jóvenes se consideran de izquierdas.

Es por ello por lo que se necesitan con urgencia unas élites políticas, a izquierda y derecha, responsables y leales a los grandes programas públicos de educación, sanidad, pensiones, dependencia, servicios sociales y prestaciones por desempleo. Decir que se van a bajar los impuestos

les dará votos, sin duda, pero dejar sin financiación a nuestro sistema de bienestar es algo que ni sus votantes quieren ni ningún gobernante que valore su labor debería hacer. Y lo contrario, decir que se va a mejorar el sistema de bienestar sin indicar claramente a la ciudadanía de dónde saldrá el dinero es útil a corto plazo y muy poco razonable a la larga.

4.3.2. Bases, límites y reformas pendientes del sistema fiscal en España⁽³⁷⁾

A pesar del indudable proceso de aproximación a los estándares de los países de la UE, y transcurrido ya un cuarto del siglo XXI, en España aún subsisten múltiples carencias en el campo de las

⁽³⁶⁾ CALZADA, I. y DEL PINO, E. (2019). «Jóvenes y actitudes hacia los impuestos en España». *Panorama Social*, n.º 30, pp. 171-182.

⁽³⁷⁾ Este apartado se basa en el Documento de trabajo n.º 4.4 redactado por RUIZ-HUERTA, J. y LOSCOS, F. J. (2025). *La financiación del Estado de Bienestar en España en la tercera década del siglo XXI. Comparación con otros países europeos* www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

prestaciones y los servicios públicos propios del EB. A lo largo de los años se han puesto en marcha nuevas prestaciones y servicios, como los relacionados con la dependencia o el IMV, pero desde muy diferentes colectivos se demandan más recursos para atender las necesidades aún insatisfechas.

A partir de las encuestas disponibles(38), junto a las demandas de más y mejores servicios y a una cierta deriva a favor de los seguros privados cuando fallan los servicios públicos, no parece que la ciudadanía cuestione la existencia y al funcionamiento del EB, tal y como se confirma en los apartados 4.2.4 y 4.3.1 donde se analiza la evolución de la opinión pública española ante el EB. La mayoría de la ciudadanía tiende a considerar que, en sociedades tan complejas como las que vivimos, el papel de organización, arbitraje y provisión de los bienes y servicios públicos adjudicado al Estado resulta imprescindible(39).

Seguramente no hay un grado de consenso similar cuando nos referimos a los recursos necesarios para financiar los bienes y servicios públicos(40). Con cierta frecuencia, la población tiende a olvidar que los ingresos públicos, particularmente los impuestos, son imprescindibles para que funcionen

los servicios de bienestar(41). Sigue pendiente la tarea de recordar que el pago de los impuestos es un requisito *sine quo non* para financiar los servicios públicos.

También resulta imperativo convencer a los contribuyentes de que el impuesto de sucesiones, adecuadamente diseñado, es un tributo necesario para garantizar una mayor igualdad de oportunidades(42), o de que todas las personas deben pagar impuestos y que, sin embargo, no cabe esperar que la solución de todos los problemas pueda alcanzarse con solo hacer tributar intensamente a los ricos.

El análisis de una cuestión tan ambiciosa como la financiación del EB hace necesario recordar que, en un tema como este, habría que tener en cuenta tanto las cuestiones relacionadas con los ingresos públicos, especialmente los impuestos, como las relativas al gasto: ¿qué hay que financiar? El volumen y las características de los servicios y de las prestaciones públicas deben vincularse a los recursos y medios empleados para cubrir dichos servicios y prestaciones. Aunque se trata de bienes públicos cuya provisión, en países democráticos, se atribuye al Parlamento, es necesario asegurar la evaluación recurrente de los gastos públicos y, en su caso, la supresión o revisión de los programas que no cumplen los objetivos para

(38) Nos referimos a las encuestas del CIS, pero también a otras encuestas y estudios, como las Encuestas de Condiciones de Vida o los barómetros fiscales que publica el Instituto de Estudios Fiscales.

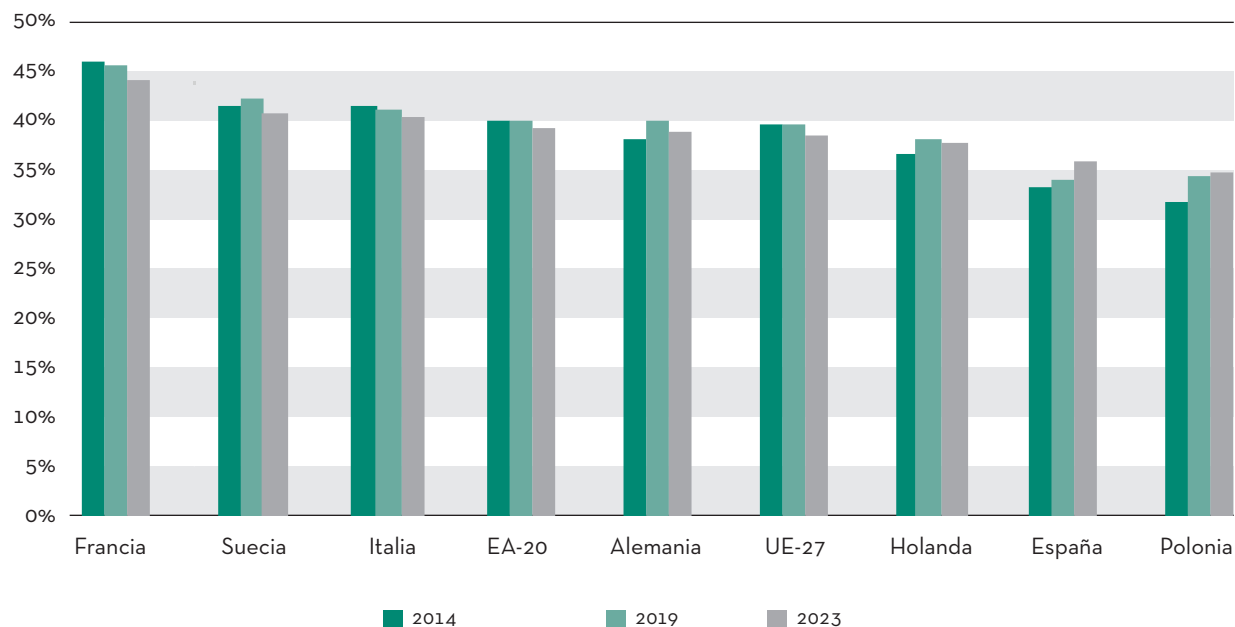
(39) Especialmente es así cuando nos enfrentamos a crisis de envergadura, como lo fue la pandemia de COVID-19 en 2020 o, más recientemente, los graves problemas causados por la dana en Valencia. La universalidad de la epidemia mostró tal vez un primer ejemplo de un caso de bien/mal público global, al afectar a la humanidad en su conjunto. Es fácil pensar que pueden producirse otros en el futuro y el papel de sectores públicos con músculo y capacidad de coordinación con otros parece imprescindible.

(40) RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. (2019). *La financiación del Estado de bienestar en España: comparación con otros países europeos*, Documento de trabajo 4.12. para el VIII Informe FOESSA. <https://www.foessa.es/capitulos/capitulo4/>

(41) Como se ha repetido en múltiples ocasiones, los impuestos no son sino el coste de los derechos reconocidos en el marco de un Estado del Bienestar, utilizando una vieja expresión de Holmes y Sunstein (1999).

(42) Los impuestos sobre herencias se han concebido históricamente como un buen instrumento para garantizar adecuadamente el principio de igualdad de oportunidades. Las críticas a este tipo de tributo se fundamentan en la idea de que grava el esfuerzo de ahorro de los individuos destinado a sus descendientes y que, en la inmensa mayoría de los casos, ese ahorro se concreta en la vivienda familiar. Pero tales críticas no parecen concluyentes y, en cualquier caso, en la normativa de estos tributos suelen contemplarse tipos impositivos moderados, así como un amplio mínimo exento para procurar exonerar del gravamen a las familias de rentas medias y bajas.

GRÁFICO 4.6. Ingresos públicos en algunos países de la UE (% del PIB)



Fuente: EUROSTAT (2024a) [Total general government revenue (gov_10a_main) updated 24/10/2024 23:00].

los que fueron creados. Se trata de una tarea compleja y ambiciosa⁽⁴³⁾.

Las comparaciones internacionales son un medio adecuado para conocer si nuestro país mantiene una cierta coherencia con los patrones de funcionamiento de otros países europeos con los que solemos compararnos. Las bases de datos de Eurostat, que recogen información armonizada de los países de la UE, constituyen un instrumento útil para el conocimiento de la fiscalidad

Desde una perspectiva general, teniendo en cuenta los escenarios de cambios intensos que se han producido a lo largo de los últimos años, en buena medida marcados por el riesgo climático y

la innovación tecnológica (particularmente la digitalización y la creciente extensión de la inteligencia artificial), llama la atención el mantenimiento de una cierta estabilidad en los resultados de los gastos e ingresos públicos, a pesar del efecto de las «termitas fiscales» y la transformación de la sociedad en una perspectiva digital y creciente peso de la inteligencia artificial ⁽⁴⁴⁾. En el gráfico 4.6 puede comprobarse el mantenimiento de ingresos públicos elevados, con una pequeña disminución al final del periodo estudiado, con la

⁽⁴³⁾ Las «*Spending reviews*» propuestas desde las instituciones comunitarias, y en parte atendidas en España por la AIREF, son una muestra de la importancia que los países europeos asignan a la evaluación y revisión de los gastos públicos.

⁽⁴⁴⁾ Hace años, el que fuera director de impuestos del FMI, Vito Tanzi (2001), hablaba del riesgo de las «termitas fiscales» como elementos de erosión de los sistemas fiscales en todos los países, como consecuencia de la globalización, la innovación tecnológica acelerada o los riesgos de sostenibilidad del planeta y la quiebra de equilibrios naturales básicos. En el ámbito de la digitalización, el peso creciente de la economía virtual plantea serios interrogantes sobre el mantenimiento de la tributación en la economía real y la gran importancia de la estrategia de nivelación, como se aborda en el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* (CPE-LBRT, 2022, pp. 473 y ss.).

excepción de España y Polonia en comparación con la tendencia, Suecia e Italia.

En relación con las fuentes de recursos, se pone de manifiesto el predominio de las cotizaciones sociales respecto a los impuestos directos e indirectos. Si tenemos en cuenta el peso de cada fuente con relación al PIB, el valor medio de las cotizaciones de la UE-27 siempre está por encima de las otras dos fuentes, aunque parece observarse una cierta convergencia del indicador y, a la altura del año 2023, el peso de las contribuciones sociales era del 13,8%, no muy alejado de los correspondientes a impuestos directos (13,3%) e indirectos (13%). La evolución de los impuestos directos e indirectos con este indicador medio recogen el efecto de la crisis de 2008 y una recuperación posterior de ambas magnitudes, con mayor intensidad en el caso de los directos, hasta el punto de que, en 2022, por primera vez desde el comienzo de la serie, la obtención de impuestos directos supera a la de indirectos. En el caso de España llama la atención el crecimiento de los impuestos directos entre 2019 y 2023,

pasando desde el 30,3% a representar el 34% de los ingresos totales, mientras que los indirectos en los mismos años disminuyen su peso relativo del 33% en 2019 al 30,5% cuatro años después.

Desde la perspectiva de las bases imponibles, la tabla 4.2 expresa el importante desequilibrio que se produce entre los tributos que gravan el trabajo y los que afectan al consumo y al capital. A lo largo de todo el periodo analizado, los tributos sobre el trabajo medios de la UE-27 pesan más que la suma de los que afectan al consumo y al capital. España no es una excepción: en el año 2023, el 50,6% de los ingresos eran impuestos sobre el trabajo, más que la suma de los impuestos sobre el consumo (25,8%) y el capital (23,6%).

El repaso de las principales figuras del sistema tributario pone de manifiesto las diferencias con otros países y algunas dificultades que lastran la recaudación, especialmente con relación a la erosión de las bases impositivas. En general, el control de excepciones y gastos fiscales se convierte en un objetivo básico de cualquier reforma. Es

TABLA 4.2. Ingresos tributarios en algunos países de la UE según las bases imponibles (% sobre el total)

	2014			2019			2023		
	Trabajo	Consumo	Capital	Trabajo	Consumo	Capital	Trabajo	Consumo	Capital
Suecia	58,3	28,4	13,3	58,1	27,9	14,0	55,6	28,5	15,8
Alemania	56,4	27,3	16,3	57,3	25,3	17,4	55,5	25,4	19,2
EA-20	52,61	27,1	20,3	52,3	27,0	20,7	51,2	26,4	22,5
Francia	52,8	24,4	22,8	51,0	25,7	23,3	50,7	25,0	24,3
UE-27	52,2	27,8	19,9	51,8	27,8	20,4	50,6	26,4	22,1
España	49,7	27,5	22,8	50,5	27,0	22,5	50,6	25,8	23,6
Italia	49,7	25,9	24,4	50,9	26,8	22,3	48,6	26,0	25,4
Holanda	54,0	29,8	16,2	49,7	30,0	20,2	47,7	28,5	23,7
Polonia	41,1	36,0	22,9	40,4	35,0	24,8	39,4	35,1	25,5

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Comisión Europea (2024).

uno de los planteamientos básicos del *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* (2022)(45).

En el ámbito del IRPF, en línea con algunas de las propuestas del *Libro Blanco*, es necesario, además de revisar en profundidad las diferentes minoraciones de las bases y las cuotas impositivas, procurar aproximar la tarifa del ahorro a la tarifa general y aclarar los contenidos básicos de estas, generalizar el empleo de la estimación directa y extenderlo al ámbito de aplicación de las deducciones reembolsables (como las prestaciones para trabajadores de bajos salarios o para los hijos de familias vulnerables) con la finalidad de aumentar la progresividad, asegurar la generalidad del tributo y avanzar en la senda de la fiscalización de una parte de la política social. Respecto al impuesto de sociedades, también es necesario apoyar el proceso de negociación en las áreas europea e internacional, para evitar la evasión y elusión del impuesto, además de revisar en profundidad los elementos del tributo para tratar de impedir los comportamientos evasores y la pérdida de recaudación, en todo caso adaptando los mecanismos de incentivos en el ámbito de la I+D+i. Argumentos semejantes sirven para los impuestos patrimoniales, es decir, aminorar el uso de los gastos fiscales para vaciar de contenido a estos impidiendo la competencia fiscal a la baja

En el caso de la imposición indirecta, el margen de maniobra es muy inferior, dado el grado de armonización del IVA y, en parte, de los impuestos selectivos sobre el consumo. En el caso del IVA, habría que replantear también el volumen y la intensidad de las minoraciones impositivas para recuperar, al menos parcialmente, la capacidad recaudatoria del tributo y aproximarla a los estándares existentes en otros países. En la medida de lo posible, debería simplificarse el impuesto, disminuyendo sensiblemente la extensión de los tipos reducidos. Por otro lado, frente a la situación

actual, dada la limitada utilización de la imposición medioambiental, debería afrontarse su implantación en línea con las propuestas del *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* (CPE-LBRT, 2022, pp. 211 y ss.)(46), para combatir el riesgo climático y cumplir con los compromisos asumidos por España a lo largo de los últimos años. Se trata de tareas urgentes que afectan a la electrificación, la movilidad y el transporte, la economía circular y el uso del agua.

Hay otras cuestiones importantes en fiscalidad como son la tributación de las actividades digitalizadas y virtuales para asegurar su nivelación respecto a la imposición de la economía real; la continuidad de los esfuerzos destinados a combatir el fraude fiscal y mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales de las personas y de las empresas, además de incrementar la coordinación y el intercambio de información de las administraciones tributarias, tanto en el marco internacional como en el interior del país descentralizado, como es el caso de España; y, dado el mantenimiento de elevados índices de desigualdad y pobreza, habría que intentar aumentar el grado de progresividad de la imposición de la renta y de la riqueza, como se defiende desde diversas instituciones internacionales.

Buena parte de las consideraciones anteriores se recogen en los contenidos del *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*, en el que se ofrecían ideas para una reforma fiscal y se planteaba la necesidad de abrir el debate sobre los cambios necesarios para ir transformando el sistema tributario español en función de las necesidades y los objetivos de un sistema adecuado al siglo XXI, capaz de asegurar y mejorar el funcionamiento del EB.

(45) https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf

(46) LIBRO BLANCO SOBRE LA REFORMA TRIBUTARIA. (2022). Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Función Pública. (CPE-LBRT, 2022, pp. 211 y ss.). https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf

4.4. Las políticas sociales: reformas e impactos

4.4.1. El sistema sanitario tras las crisis: resiliencia universalista y desafíos estructurales⁽⁴⁷⁾

El ámbito sanitario constituye uno de los principales componentes del gasto social en España y el SNS recibe un importante apoyo social pese a las tensiones y constreñimientos a los que se ha visto sometido a lo largo de los últimos años, reflejando con ello el papel central que la salud ocupa entre las prioridades básicas de la ciudadanía.

La pandemia de SARS-CoV-2, que fue la causante de la COVID-19, mostró la relevancia del mantenimiento de la salud de la población al paralizar la actividad humana en buena parte del planeta, muy especialmente en Europa. Los efectos de dicha pandemia revelaron la importancia de disponer de un sistema sanitario sólido y bien organizado a la hora de hacer frente a una emergencia de esa naturaleza, así como la existencia de una serie de importantes debilidades en los sistemas sanitarios de los países más desarrollados, y entre ellos claramente del español, mostrando al mismo tiempo la compleja imbricación entre las transformaciones económicas, sociales y políticas y la dimensión de la salud de la población. La tabla 4.3 permite observar de un modo relativamente intuitivo el lugar particularmente destacado del SNS español al contrastarlo con los sistemas sanitarios

de otros países desarrollados con diferentes modelos de sistemas sanitarios.

La crisis financiera de 2008 supuso una radical ruptura con la tendencia al aumento del gasto sanitario que se venía observando de manera ininterrumpida durante las tres décadas precedentes, traduciéndose en España en una disminución de un 14% en el gasto sanitario público entre 2009 y 2014, que se reflejó en un aumento de las diferencias territoriales y en el incremento de la precariedad laboral del personal sanitario y en un deterioro de la calidad sanitaria. A medida que el gasto sanitario público disminuía, la proporción de pagos directos de la ciudadanía respecto al gasto sanitario total creció, pasando del 19% en 2009 al 23% en 2014, esencialmente como consecuencia de la asunción por las familias de aquellos gastos no cubiertos por el SNS (atención bucodental, oftalmológica, salud mental, etc.), por los crecientes copagos introducidos en los medicamentos, así como por el creciente aseguramiento sanitario privado. En 2018, el porcentaje de pagos directos asumidos por los pacientes fue del 22%, uno de los más elevados de Europa occidental (Urbanos *et al.*, 2021).

La COVID-19 supuso una inversión extraordinaria en el SNS mediante la creación del Fondo COVID-19 destinado a transferir 16.000 millones de euros adicionales a las CC.AA. para luchar contra las consecuencias de la pandemia, 9.000 millones de los cuales iban destinados a reforzar sus sistemas sanitarios. Esta inversión, así como medidas de mejora organizativa y digitalización, no han podido ocultar debilidades estructurales del SNS como son: el desbordamiento del sistema, no solo por impacto de la pandemia, sino también por el empeoramiento de la base profesional y material

⁽⁴⁷⁾ Este apartado se basa en el Documento de trabajo n.º 4.5 redactado por MORENO, F. J. (2025). *Retos y obstáculos para el mantenimiento de un Sistema Nacional de Salud universalista*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

TABLA 4.3. Comparación de indicadores sociosanitarios básicos

	Cobertura sanitaria %		Gasto sanitario total % PIB		Gasto público como % gasto sanitario		Gasto farmacéutico como % gasto sanitario		Consultas médicas anuales per cápita		Esperanza de vida al nacer (años)		Mortalidad infantil (1000 nac.)	
	2010	2022	2010	2022	2010	2022	2010	2021	2010	2022	2010	2022	2010	2022
Alemania	99,9	99,9	11	12,6	83,4	87	14,9	14,1	9,9	9,6	80,5	80,7	3,4	3
Francia	99,9	99,9	11,2	11,9	76,3	84	16,1	12,6	6,7	5,5	81,8	82,3	3,6	3,7
España	99,2	100	9	9,7	74,8	74	18,9	14,7	7,5	5,6	82,4	83,2	3,2	2,5
Italia	100	100	9	9	78,5	74	18,2	17,1	7	9,7	82,1	82,8	3	2,3
Suecia	100	100	8,5	10,5	81,9	87	12,5	9,3	2,9	2,3	81,6	83,1	2,5	1,8
Reino Unido	100	100	8,5	11,1	83,4	82	11,6	9,6	5	-	80,6	80,9	4,2	4
EEUU	84	91,6	16,4	16,5	48,4	46,7	12,0	11,8	3,7	3,6*	78,6	76,4	6,1	5,4

Fuente: OECD (<https://www.oecd.org/en/data.html>). * Dato para 2021.

del sistema sanitario, que ha obligado a poner en marcha programas de reclutamiento de personal sanitario; la descompensación de la atención sanitaria primaria, perdiendo prioridad en el sistema; y no menos importante, el incremento de las listas de espera, con diferencias notables entre CC.AA.

En este contexto ha tenido lugar un aumento de la financiación privada en forma de pagos directos, copagos y pólizas de seguro privado. Lo que ha supuesto una relativa pero creciente mercantilización del sistema sanitario, con el riesgo de consolidar la tendencia a la dualización de la atención sanitaria.

La existencia del SNS no supone reducir *per se* la desigualdad en salud. Los grupos más desfavorecidos sufren una mayor prevalencia de enfermedades crónicas y de mayores factores de riesgos, con importantes diferencias entre territorios. Los determinantes sociales de la salud y de las condiciones de

empleo y vida tienen un papel crucial que se refleja en las tasas de obesidad, diabetes y salud mental, entre otros.

Después de década y media de crisis acumuladas la pregunta es: ¿qué reformas es necesario plantear y aplicar para la mejora del SNS? La sanidad constituye uno de los principales componentes del gasto social en España y es uno de los programas de protección social que más apoyo ciudadano recaba, reflejando el papel central que la salud ocupa entre las prioridades básicas de la ciudadanía. Sin embargo, un análisis detallado de la evolución del sistema sanitario desde la crisis económica iniciada en 2008 hasta la actualidad revela la existencia de una serie de fracturas y tensionamientos internos que amenazan con desvirtuar la naturaleza y el funcionamiento del sistema sanitario público español. El desbordamiento de los centros sanitarios provocado por la enfermedad, la insuficiencia de recursos materiales y humanos, la precariedad de las condiciones

laborales de los profesionales sanitarios o la inclinación de un creciente número de personas hacia el aseguramiento sanitario privado constituyen algunos de los aspectos que se han hecho especialmente visibles durante la pandemia, planteando un panorama inquietante para el futuro del SNS(48).

La salida de la crisis económica que comenzó en 2008 situó al sistema sanitario público en una complicada tesitura en la que se ha de hacer frente a las grandes tendencias estructurales de cambio de la sociedad española y su impacto sobre el sistema sanitario público (envejecimiento, crecimiento de las desigualdades sociales, incremento de las expectativas respecto a la salud y la sanidad, etc.), conteniendo la tendencia cuasnatural al incremento del gasto sanitario (significativamente mayor que el incremento de la riqueza y de la población en el conjunto de las sociedades desarrolladas), al tiempo que se afrontan las principales repercusiones de las reformas y recortes introducidos en el SNS durante la larga década de crisis de la que parece que comienza a atisbarse la salida.

El regreso a la filosofía universalista inherente a la propia fundación del SNS a partir de 2018, después de su eliminación entre abril de 2012 y junio de 2018, constituyó un paso importante hacia la recuperación de los principios fundacionales del sistema sanitario público español. La privatización de cada vez más amplios sectores del sistema sanitario y la redefinición de la distribución de responsabilidades financieras en este ámbito amenaza con poner drásticamente en cuestión un sistema sanitario con un alto grado de legitimidad social y que, además, funciona de un modo extremadamente coste-efectivo, particularmente si se compara con otros sistemas que parecen inspirar las recetas de reforma y que no

solo son extremadamente inequitativos, sino que son además claramente menos eficientes en su asignación de recursos(49).

El objetivo principal de los sistemas sanitarios públicos ha de ser el de funcionar como garantes de la protección sanitaria universal y como instrumento de cohesión social y territorial. Las lógicas de mercado pueden contribuir a introducir mayor eficiencia en la gestión de unos recursos sanitarios siempre escasos, pero desde una perspectiva de complementariedad a los sistemas públicos, circunscritos al ámbito de la provisión de servicios sanitarios (y nunca de la financiación) y bajo una estricta regulación y supervisión pública.

Dada la alta concentración del gasto sanitario en el segmento de población de edad más avanzada, las perspectivas apuntan a una creciente importancia del envejecimiento en dicho gasto, lo que supone prestar atención hacia las patologías crónicas y las discapacidades, y organizando una adecuada atención sociosanitaria de cuidados de larga duración. El previsible aumento del gasto sanitario derivado del envejecimiento podría ser abordado a partir de modificaciones por el lado de la oferta: atención primaria y comunitaria con suficientes recursos y poder de coordinación respecto a otros niveles de atención, una mayor dimensión del sector público respecto al privado, políticas de control y planificación del número de profesionales en ejercicio y de la inversión

(48) CES (2024). *El sistema sanitario: situación actual y perspectivas para el futuro*, Informe 01/2024, Madrid.

(49) Un ejemplo de coste-efectividad global de dos sistemas sanitarios es la comparación entre el sistema sanitario de Estados Unidos y España. El primero, Estados Unidos, en 2022 tuvo un gasto sanitario total del 16,5% del PIB (del cual el 46,7% es gasto público, el resto privado); este sistema en dicho año tenía una esperanza de vida al nacer de 76,4 años y una tasa de mortalidad infantil del 5,4‰. El segundo, España, en el mismo año, su gasto sanitario total era del 9,7% del PIB (del cual el 74,8% era gasto público); el sistema español tenía una esperanza de vida al nacer de 83,2 años y una tasa de mortalidad infantil del 2,5‰. (Fuente: OECD (<https://www.oecd.org/en/data.html>)).

en alta tecnología y sistemas de pago basados en la capitación y mecanismos de reembolso.

La creación de sistemas de generación y circulación de información (elaboración de indicadores, mecanismos de intercambio de información, etc.), con la participación de los diferentes niveles de gobierno, así como de los equipos profesionales sanitarios, debería contribuir de manera importante a mejorar la eficiencia y al coste-efectividad de los sistemas sanitarios. La articulación de mecanismos que garanticen la calidad en las prestaciones del sistema a través de la potenciación de la medicina basada en la evidencia, la evaluación del desempeño por parte de agencias, profesionales e instituciones, la elaboración de guías de práctica clínica, la difusión de modelos de referencia y buenas prácticas, la evaluación de tecnologías sanitarias, la redacción de planes de calidad o la elaboración de registros (de prácticas, reacciones adversas, etc.) de utilización por el conjunto del sistema constituyen herramientas a disposición de las autoridades sanitarias que, de ser utilizadas adecuadamente, son de inestimable ayuda en la consecución de los objetivos planteados.

Además de la preocupación por garantizar la igualdad en el acceso al sistema, las autoridades sanitarias han de avanzar hacia la equidad, identificando y luchando contra las desigualdades en salud y prestando atención a necesidades sanitarias diferenciadas, en particular cuando afectan a los segmentos desfavorecidos de la población (como la salud mental, las enfermedades crónicas y la obesidad).

El sistema sanitario deberá hacer un esfuerzo de adaptación a una carga de trabajo excepcionalmente alta derivada tanto de la acumulación de diagnósticos y tratamientos no realizados durante la pandemia como de las secuelas y síntomas persistentes que sufren muchos de los que han superado la enfermedad. El

reforzamiento de la atención primaria resulta clave para avanzar en esta dirección, pero de igual modo otras áreas de actuación hasta la fecha escasamente dotadas en el SNS, como la salud mental. Las iniciativas para actualizar la Estrategia de Salud Mental que se están desarrollando en este momento parecen apuntar precisamente en esa dirección.

La respuesta a los retos a los que han de hacer frente los sistemas sanitarios de las sociedades desarrolladas ha sido planteada en torno a lo que se ha venido en llamar la «Triple Meta»: mejorar la salud de la población, proporcionar mejores cuidados y reducir los costes, refiriéndose con ello a la necesidad de reorientar los sistemas sanitarios hacia cuidados integrados que respondan mejor a situaciones de cronicidad al tiempo que se trata de contener los costes sanitarios⁽⁵⁰⁾.

4.4.2. Desigualdades estructurales e interseccionales en salud: una brecha persistente en España⁽⁵¹⁾

La investigación social ha abordado desde hace décadas la complejidad de la distribución del bienestar y las desigualdades en salud en España. La evolución histórica de las desigualdades en salud pone de manifiesto cómo estas desigualdades se han mantenido y en algunos casos

⁽⁵⁰⁾ MAS, N. y WISBAUM, W. (2014). «La Triple Meta para el futuro de la sanidad». *Papeles de Economía Española*, n.º 142, 2-7.

⁽⁵¹⁾ Este apartado se basa en el Documento de trabajo n.º 4.6 redactado por LA PARRA, D. (2025). *Distribución del bienestar y desigualdades en salud*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

exacerbado a pesar de los avances generales en el bienestar social y la atención sanitaria.

Las desigualdades en salud son un problema estructural, profundamente arraigado en las condiciones sociales y económicas. La crisis de la COVID-19 reveló fallas importantes en la sociedad española, particularmente en lo que respecta a la protección y mejora de la salud de la población. Estas fallas se manifestaron en múltiples áreas, desde la educación y el empleo hasta el transporte y el acceso a la vivienda, así como en el acceso a los recursos digitales y a los sistemas de protección social.

La salud de una población no depende únicamente del sistema de salud. Es casi igual de importante recibir tratamiento cuando se enferma que incidir en la prevención de enfermedades, la cual está influenciada por los determinantes sociales de la salud. Estos determinantes, identificados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), incluyen la distribución del poder, los ingresos y los bienes y servicios, así como las circunstancias que rodean la vida de las personas, como el acceso a la atención sanitaria, la escolarización, las condiciones de trabajo y ocio, y el estado de la vivienda y el entorno físico. En esencia, los determinantes sociales engloban todos los factores sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales que ejercen una influencia significativa en el estado de salud. Sin embargo, la realidad de las desigualdades en salud en España hace que por ejemplo se patologice la salud mental en lugar de trabajar sobre aquellos determinantes sociales que influyen en las situaciones de malestar(52).

Estos factores sociales son cruciales tanto para la prevención de enfermedades como para el

acceso a tratamientos, y también determinan el ciclo de vida de la enfermedad, su gravedad y las oportunidades de recuperación. La crisis de la COVID-19 demostró que la salud de las poblaciones tiene comportamientos sinérgicos, lo que significa que una pandemia interactúa y por lo tanto se potencia al encontrarse con problemas de salud preexistentes, como enfermedades respiratorias, obesidad, salud cardiovascular e inmunosupresión. Estas condiciones, a su vez, están distribuidas y condicionadas según diferentes intersecciones de categorías de estratificación social (género, clase social, etnia, origen migratorio, edad, etc.). Las personas que ya padecían desigualdades en salud fueron las más expuestas a los nuevos problemas de salud emergentes.

Las desigualdades en salud en España han sido documentadas desde hace décadas en el *Informe de la Comisión Científica de estudios de las desigualdades sociales de Salud en España* desarrollado por Navarro y Benach(53). Este trabajo identificó importantes desigualdades en salud entre territorios, por áreas pequeñas, utilizando datos de mortalidad del Instituto Nacional de Estadística (INE). Por otra parte, también identificó diferencias significativas por clase social ocupacional a partir de las Encuestas Nacionales de Salud de 1987 y 1993.

A partir de este informe, la persistencia de las desigualdades en salud ha sido documentada de forma regular por las distintas Encuestas Nacionales de Salud. España también se ha incorporado al sistema europeo de encuestas coordinado por Eurostat, y la Encuesta Europea de Salud de España confirma estos datos. Otro hito importante fue la creación de la Comisión para reducir

(52) PADILLA, J. y CARMONA, M. (2022). *Malestamos. Cuando estar mal es un problema colectivo*. Madrid: Capitan Swing.

(53) NAVARRO, V. y BENACH, J. (1996). *Desigualdades sociales de salud en España. Informe de la Comisión Científica de estudios de las desigualdades sociales de Salud en España*. *Revista Española de Salud Pública*, n.º 70: 505-636.

las desigualdades en salud en España (2012), que operó entre 2008 y 2010 bajo el Ministerio de Sanidad. Este informe constató la persistencia de múltiples formas de desigualdad en España.

Las desigualdades sociales en salud se explican a través del concepto de «gradiente social», que describe cómo los indicadores de salud empeoran progresivamente a medida que empeoran las condiciones de vida, especialmente en función de la ocupación, el nivel educativo, los ingresos o el entorno residencial. Esta perspectiva cuestiona la idea de que la desigualdad sanitaria afecta solo a grupos en exclusión, mostrando que existen diferencias incluso entre grupos que gozan de ventajas sociales, lo que subraya la relevancia de analizar cómo se distribuye el bienestar general en la población.

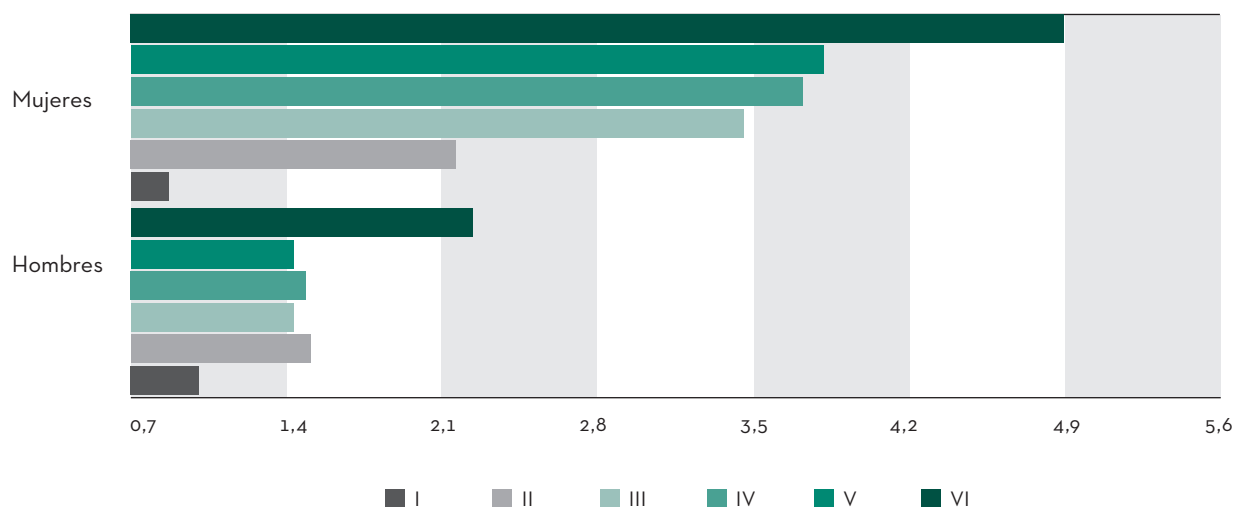
En la Encuesta Europea de España de 2020, el gradiente social en salud muestra cómo las personas en ocupaciones manuales no cualificadas (clase VI) presentan prevalencias más elevadas que las que están en ocupaciones no manuales ligadas

a titulaciones universitarias (clase I) y, a excepción de la clase I, donde ocurre lo contrario, las mujeres presentan prevalencias más altas que los hombres, como puede observarse en el gráfico 4.7.

El análisis interseccional revela que el gradiente varía según el sexo, como lo muestran los datos de EINSFOESSA 2024: las mujeres en la clase ocupacional I presentan mejores indicadores de salud que el resto de las mujeres y también que los hombres de cualquier clase. Asimismo, los niveles de exclusión social (integración plena, integración precaria, exclusión moderada y severa) ofrecen una aproximación eficaz al gradiente en salud, observando que tanto hombres como mujeres muestran peor salud conforme aumenta la exclusión, aunque con matices: en la integración precaria, los hombres tienden a estar igual o más afectados que las mujeres (véase gráfico 4.8).

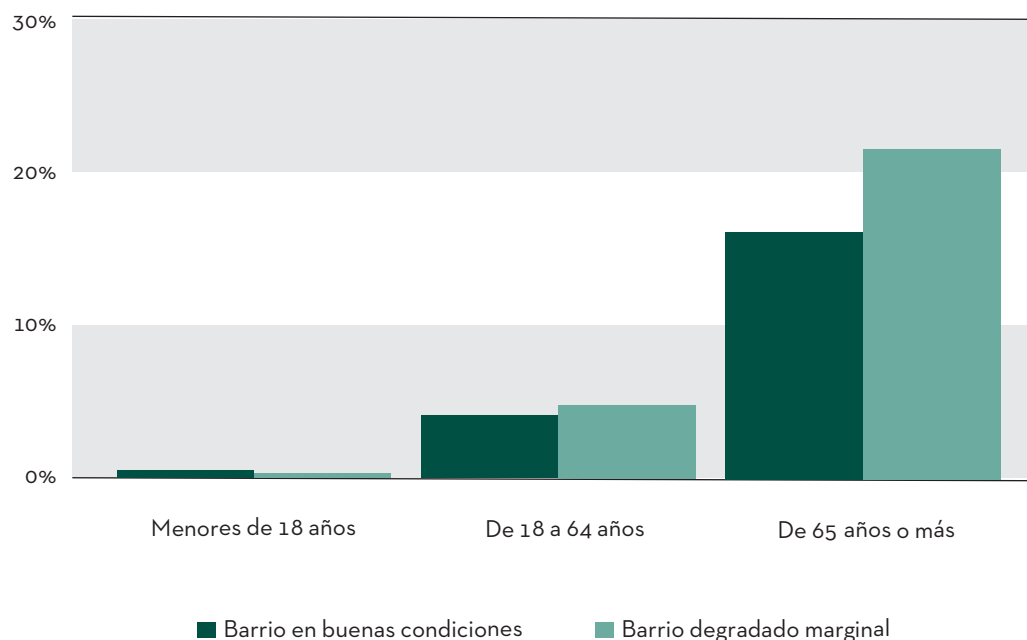
Las desigualdades en salud no deben explicarse únicamente desde un enfoque unidimensional como la clase social o el género, sino que han de

GRÁFICO 4.7. Prevalencia de cuadros depresivos activos según sexo y clase social basada en la ocupación de la persona de referencia (población de 15 años o más)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Europea de salud.

GRÁFICO 4.8. Mujeres que señalan que su salud general es muy mala o bastante mala según la situación del barrio y la edad



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2024.

analizarse desde la interseccionalidad, considerando categorías simultáneas como la etnia, la edad y la orientación sexual, entre otras. La comparación entre población gitana y no racializada en situaciones de exclusión severa muestra cómo los determinantes estructurales, más que los culturales, explican la mala salud autopercebida en la población gitana. En cambio, los gitanos en integración plena no registran problemas graves de salud.

Además, se evidencia que el gradiente en salud se manifiesta según la situación de pobreza, y que sus efectos se acentúan con la edad, lo cual refuerza la hipótesis de que la acumulación de desventajas a lo largo del ciclo vital, o incluso desde el nacimiento, influye en la salud. El deterioro también se acentúa según las condiciones del barrio, lo que refuerza el impacto del entorno sobre la salud. Estudios como los del proyecto MEDEA confirman que la mortalidad también sigue una pauta territorial, con

persistencia de las desigualdades entre barrios ricos y pobres⁽⁵⁴⁾.

Este conjunto de evidencias demuestra que las desigualdades sociales en salud son estructurales, acumulativas e interseccionales.

Además de las publicaciones de informes y de resultados de encuestas por parte de las instituciones estadísticas y sanitarias, la disponibilidad de datos

(54) MARÍ-DELL'OLMO, M., et al. (2016). «Trends in socioeconomic inequalities in mortality in small areas of 33 Spanish cities». *BMC public health*, n.º 16: 663.
 NOLASCO, A., et al. (2014). «Trends in socioeconomic inequalities in amenable mortality in urban areas of Spanish cities, 1996-2007». *BMC Public Health*, n.º 14: 299
 PALENCIA, L., et al. (2020). «Effect of the recent economic crisis on socioeconomic inequalities in mortality in nine urban areas in Europe». *Gaceta Sanitaria*, n.º 34 (3): 253-260.

ha favorecido una creciente acumulación de conocimiento documentando diferentes formas de desigualdad en salud, ya no solo por clase social ocupacional o área geográfica, sino también por otras variables de estratificación social, como género y situación de la población migrada.

Ha sido menos común el estudio de las desigualdades en salud a partir de categorías como la etnia, los grupos sociales racializados, la orientación sexual, la identidad de género o la diversidad funcional. Esto se debe a que las encuestas oficiales no suelen recoger datos sobre estos aspectos, lo que dificulta la realización de análisis posteriores.

El Ministerio de Sanidad ha iniciado una línea de trabajo para estudiar algunas de las formas de desigualdad en salud que afectan a la población gitana en España. En este sentido, se destaca la Encuesta Nacional de Salud al Pueblo Gitano, seguida en 2014 de una segunda encuesta. Estos informes mostraron que la población gitana cuenta con peores indicadores de salud que otros grupos en la población general⁽⁵⁵⁾.

Desde la aprobación de la Ley General de Sanidad en 1986 y de la Constitución española del año 1978, se reconoce el derecho a la igualdad efectiva en salud y se promulga la universalidad en el acceso a los servicios de salud. A pesar de diferentes variaciones en la legislación, el principio de igualdad se ha mantenido constante. Pero, en general, la investigación social se centra fundamentalmente en la atención sanitaria y no tanto en actuar sobre los factores sociales determinantes de la salud.

La OMS, dentro de una estrategia conocida como «Salud en todas las políticas», mencionada en la

Ley 33/2011, implica que las políticas, los planes y los programas de todas las Administraciones públicas deben considerar su impacto en la salud de la población y reducir las desigualdades en salud. Poco después de su aprobación, parecía que la Ley 33/2011 había quedado en el olvido, por lo que las Administraciones públicas deben ocuparse de que se cumpla la normativa vigente o derogarla. Pese a más de diez años de vigencia de la ley, no es fácil obtener resultados sobre la evaluación del impacto en salud de las políticas públicas. Las evaluaciones de impacto en salud que marca la Ley 33/2011 solo se han implementado en Andalucía, en algunos sectores de actividad, y durante aproximadamente un lustro⁽⁵⁶⁾.

La equidad, cuando aparece, se menciona como principio u objetivo para aspectos relacionados con el acceso a los servicios de salud, principalmente, y no tanto para el propio estado de salud de la población. Se presta mayor atención a la equidad territorial, es decir, a las posibles diferencias en la atención entre territorios⁽⁵⁷⁾.

Es clave para la equidad en salud contar con un sistema de indicadores válido para el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y de los patrones epidemiológicos de la población. Sin embargo, la Estrategia de Vigilancia en Salud Pública del Sistema Nacional de Salud⁽⁵⁸⁾ ni siquiera menciona en su texto la equidad, el género, la etnia, la clase social u otros elementos de estratificación. Se destaca la importancia del proceso de toma de decisiones que afectan a la salud de la población

⁽⁵⁵⁾ LA PARRA, D., et al. (2018). «Segunda Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana 2014». Madrid: Publicaciones BOE, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Colección de Informes, Estudios e Investigación (en línea): <https://rua.ua.es/dspace/handle/10045/140412> (consultado 18 de octubre de 2024).

⁽⁵⁶⁾ IGLESIAS-MERCHÁN, C. y DOMÍNGUEZ-ARES, E. (2022). «Evaluación del impacto en salud: una prioridad inaplazable». *Gaceta Sanitaria* 2022, n.º 36 (1): 88.

⁽⁵⁷⁾ BARRAL, B. et al. (2021). «Incorporando la equidad a la salud. Un análisis de los planes autonómicos sanitarios». *Revista Española de Salud Pública*, n.º 95.

⁽⁵⁸⁾ Ministerio de Sanidad. (2022). <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/vigilanSP/doc/estrategiaVigilanciaSaludPublica.pdf>

y se señalan algunos factores limitantes para conseguir resultados en políticas de equidad, como la falta de paridad de género en los órganos de decisión y la dificultad para garantizar la participación de otros grupos sociales que padecen en mayor medida los efectos de la desigualdad en salud.

Se presenta un caso de estudio sobre la dinámica pública para afrontar las desigualdades en salud en la población gitana de España. A pesar de los esfuerzos definidos y duraderos en el tiempo, así como de la participación de la población concernida a través del Consejo Estatal del Pueblo Gitano, una estimación reciente de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁽⁵⁹⁾ muestra que la esperanza de vida de las mujeres gitanas en España es significativamente más corta que la de las mujeres de la población general. Las políticas públicas para la reducción de las formas de desigualdad en salud que padece la población gitana no han logrado avances significativos en la reducción de las desigualdades.

Por ello cabe concluir que, en ausencia de cambios relevantes en las dinámicas sociales hacia la igualdad, la tendencia será hacia el mantenimiento o, incluso, ampliación de las desigualdades en salud. Si se quiere reducir de forma significativa la desigualdad en salud, las políticas públicas tienen que alinear el objetivo de igualdad en salud con la promoción de procesos de cambio social estructural más inclusivos y menos discriminatorios. En este sentido, si se alinean la voluntad política, el desarrollo de las capacidades institucionales, la ciudadanía activa y el conocimiento aplicado del personal técnico, pueden reducirse de forma efectiva las desigualdades en salud.

⁽⁵⁹⁾ FRA (2023): «Roma in 10 European Countries. Main Results. Roma survey 2021», Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights (en línea): https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-roma-survey-2021-main-results_en.pdf, acceso 19 de octubre de 2024.

4.4.3. Servicios sociales en transformación: de la subsistencia a la conexión comunitaria⁽⁶⁰⁾

La conformación y el posicionamiento de los servicios sociales⁽⁶¹⁾ se han ido volviendo cada vez más problemáticos e inestables debido, fundamentalmente, a procesos de cambio social que arrojan a cada vez a más gente, más diversa y compleja, a las situaciones de vulnerabilidad social y exclusión social⁽⁶²⁾. En un contexto, además, en el que la acción combinada de la tecnociencia y el enfoque de derechos ha ido propulsando la universalización (con contradicciones y retrocesos también) de ámbitos de actividad como la sanidad, la educación y los servicios sociales.

Se ha planteado de diferentes maneras dónde puede estar (si existe) el nudo gordiano de los servicios sociales y si hay razones para, diferenciando los bienes subsistencia material⁽⁶³⁾ e interacción so-

⁽⁶⁰⁾ Este apartado se basa en el Documento de trabajo n.º 4.8 redactado por CASADO, D., FANTOVA, F. y VILÁ A. (2025). *Servicios sociales y atención sociosanitaria*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

⁽⁶¹⁾ CASADO, D. (2007). «Apunte histórico de la construcción de los servicios sociales». En Casado, D. y Fantova, F. (coord.). *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España*. Madrid: Fundación FOESSA. VILÁ MANCEBO, A. (2005). *Els Serveis Socials. Una visió històrica*. Girona: Unitat de Publicacions de la Diputació de Girona.

⁽⁶²⁾ AGUILAR, M. (2024). «Servicios sociales comparados: entre la beneficencia y la inversión social». En Del Pino, E. y Rubio, M.J. *Los Estados de Bienestar en la encrucijada*. Madrid: Tecnos, pp. 419-433.

⁽⁶³⁾ a) Bienes de subsistencia material son los referentes al acceso al agua, la energía, transporte, garantía de una renta suficiente que permita una alimentación adecuada y acceso a bienes colectivos como son la sanidad, la educación, los servicios sociales y la vivienda; b) Interacción social se define como la red estable de relaciones personales, familiares y comunitarias e, incluso, institucionales.

cial, proponer que los servicios sociales intenten girar o seguir girando para dejar de ocuparse (cuando lo hacen) de la subsistencia y concentrarse más bien en la interacción o conexión (autonomía funcional e inclusión relacional en la vida diaria y convivencia cotidiana) y hacerlo de forma cada vez más universal.

La construcción y universalización de los sistemas públicos de servicios sociales necesitan apoyar (y apoyarse en) la existencia de una rama de actividad con un objeto identificable desde las diversas ciencias sociales. Lógicamente, los servicios sociales se seguirían ocupando (o empezarían por ocuparse) de las situaciones de maltrato, desprotección, dependencia, soledad o exclusión en las que el cuidado comunitario (la interacción social) no estuviera sucediendo satisfactoriamente. Hacer la transición hacia esa configuración no es posible sin una política pública consistente que emita señales claras y constantes en clave de superación de la concepción negativa y residual del objeto y de la debilidad y atomización de las dinámicas de conocimiento.

Las situaciones globales de las personas que denominamos con términos como vulnerabilidad, pobreza, discapacidad, soledad o exclusión son, claramente, responsabilidad siempre de varias ramas de actividad a la vez, integradas vertical y horizontalmente y dinamizadas por procesos transversales de acción comunitaria. Y son cada vez más impensables los servicios sociales como una especie de última red que se puede ocupar de todos los bienes o necesidades de las personas cuando fallen los sistemas especializados en cada una de ellas.

Ciertamente, vivimos tiempos en los que no es menor el riesgo de involución y de reforzamiento de las dinámicas de segregación e institucionalización de personas en función de una determinada situación o característica que les es atribuida y que se utiliza como definición y abarcadora de toda la persona. Por ello se ha de poner especial cuidado en que, del legítimo derecho que tienen las personas de agruparse en función de

una determinada característica, situación, preocupación o finalidad, no se siga la configuración de los servicios sociales homogéneos y homogeneizadores (segregados y segregadores, institucionalizados e institucionalizadores).

Procesos como la digitalización de la economía, la secularización de la sociedad, el aumento de las diversidades (sexuales, generacionales, funcionales o culturales), los cambios en la dinámica, tamaño y estructura de las familias, el incremento de las desigualdades y segregaciones o la individualización de las trayectorias de las personas nos han llevado a colocar como sociedad en un punto en el que la escasez o carencia de relaciones primarias significativas (cuidados comunitarios cotidianos) pasa de ser vista meramente como una circunstancia que afecta a determinadas personas a ser percibida como un problema social, como un fenómeno que pone en riesgo la sostenibilidad de la propia sociedad (dada la interdependencia funcional entre los seres humanos).

Lógicamente, las sociedades no existen solo gracias a estas que llamamos conexiones comunitarias (que presentan elementos de proximidad, reciprocidad, continuidad, calidez e identidad), sino por otras muchas relaciones laborales, ciudadanas, comerciales, políticas o de otra índole. En todo caso, las que llamamos aquí conexiones comunitarias no solo son un importante medio para obtener otros bienes, sino un bien de primera necesidad (un fin en sí mismas) para el ser humano. Cuando los poderes públicos y sus estructuras profesionalizadas (o también otros agentes, como los voluntarios, solidarios) deciden ocuparse de la autonomía funcional y conexión comunitaria de las personas, pueden desencadenarse diferentes intervenciones: preventivas, promocionales, paliativas, asistenciales, rehabilitadoras y transformadoras, que pueden estar entrelazadas entre sí.

En cualquier caso, las personas con responsabilidades políticas, las profesionales de la intervención,

la ciudadanía activa y, en general, todas las personas interesadas en la conexión social reconocen que vivimos tiempos de incertidumbres, intentos, ensayos, experimentos y búsquedas. Necesitamos, como individuos y como sociedad, más y mejor autonomía funcional con conexión comunitaria, pero sabemos muy poco acerca de cómo lograrla y de cómo será en el futuro, es decir, de qué infraestructuras, estructuras, acciones, valores y saberes nos ayudarán más a construirla.

Finalmente diremos que el salto cualitativo que permitirá transformar los servicios sociales en proveedores de cuidados y apoyos de calidad, universales y gratuitos, se proyecta a través de seis estrategias, articuladas entre sí, que se expresan a continuación, en forma de *inédito viable*, en expresión de Paulo Freire(64): profesionalización, autodeterminación, equidad, integración horizontal y vertical e innovación tecnológica.

La intervención de los servicios sociales se ha hecho aún más compleja con la progresiva extensión de lo que se denomina **atención socio-sanitaria**. Así como las políticas sociales se gestionan mediante diversas ramas de objetivos y medios, con algunas conexiones entre ellas(65), las de los servicios sociales con la acción sanitaria vienen siendo objeto de gran atención desde hace algún tiempo(66).

La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud estableció el catálogo de prestaciones de este,

que incluye las siguientes clases: salud pública, atención primaria, atención especializada, atención sociosanitaria, atención de urgencia, prestación farmacéutica, prestación ortoprotésica, productos dietéticos y transporte sanitario. La atención sociosanitaria se regula mediante el artículo 14(67).

El carácter sociosanitario de esta prestación entraña la «actuación simultánea y sinérgica de los servicios sanitarios y sociales», lo cual requiere «coordinación entre las Administraciones correspondientes». En ámbitos distintos a la Ley 16/2003, de 28 de mayo, la atención sociosanitaria incluye también actuaciones sanitarias y sociales sucesivas.

Importa advertir que la disposición transcrita no ha sido objeto de desarrollo ni de reglamentación. Así, en una norma tan relevante como el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, no se incluye la atención sociosanitaria. Suponemos que ello se debe a la dificultad que genera el hecho de que la Administración central no tiene competencia en la rama de los servicios sociales.

(64) FREIRE, P. (1999): *Pedagogía de la esperanza*. México: Siglo Veintiuno Editores.

(65) FANTOVA, F. (2019): «El diseño avanzado de las políticas sociales y la atención integrada intersectorial», en X. Pelegrí (comp.), *El futur dels serveis socials*. Barcelona: Hacer Editorial.

(66) SUBIRATS, J. y A. VILÀ. (2015). «¿Es la salud un tema estrictamente sanitario? Curar, cuidar y condicionantes sociales de la salud». En *Revista de Treball Social de Catalunya*, n.º 206.

(67) Ley 16/2003, de 28 de mayo: «Artículo 14. Prestación de atención sociosanitaria. 1. La atención sociosanitaria comprende el conjunto de cuidados destinados a aquellos enfermos, generalmente crónicos, que por sus especiales características pueden beneficiarse de la actuación simultánea y sinérgica de los servicios sanitarios y sociales para aumentar su autonomía, paliar sus limitaciones o sufrimientos y facilitar su reinserción social. 2. En el ámbito sanitario, la atención sociosanitaria se llevará a cabo en los niveles de atención que cada comunidad autónoma determine y en cualquier caso comprenderá: a) los cuidados sanitarios de larga duración; b) la atención sanitaria a la convalecencia; c) la rehabilitación en pacientes con déficit funcional recuperable. 3. La continuidad del servicio será garantizada por los servicios sanitarios y sociales a través de la adecuada coordinación entre las Administraciones públicas correspondientes».

Por otra parte, nos parece oportuno señalar una limitación de la disposición transcrita. En su apartado 1 establece que las personas destinatarias son «enfermas», término que excluye a una parte importante de quienes están afectados por limitaciones funcionales o problemas de desarrollo demandantes de atención sociosanitaria.

La coordinación tiene un papel y una complejidad muy importantes en la atención sociosanitaria. Ello puede verse en el *Libro Blanco de la Coordinación Sociosanitaria en España*, publicado en 2011 por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad⁽⁶⁸⁾.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención de las personas en situación de dependencia contiene algunas disposiciones sobre el enfoque sociosanitario en el artículo 3 sobre principios de la ley sobre «La colaboración de los servicios sociales y sanitarios en la prestación de los servicios a las personas usuarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que se establecen en la presente Ley y en las correspondientes normas de las Comunidades Autónomas y las aplicables a las Entidades Locales» y en otras normas como el artículo 11 sobre participación de las CC.AA. en los procedimientos de coordinación sociosanitaria. De hecho, las CC.AA. han desarrollado a lo largo del tiempo normas sobre coordinación sociosanitaria dada su competencia plena en materia de servicios sociales y responsabilidad en la ejecución de la asistencia sanitaria. A lo largo de los últimos 20 años se han adoptado planes y programas sobre coordinación sociosanitaria en las CC.AA.⁽⁶⁹⁾ y programas de desarrollo en este

sentido como, por ejemplo, el Programa de Atención Domiciliaria y Equipo de Soporte (PADES) en Cataluña, la Red de Atención Social a personas con enfermedad mental grave y duradera en Madrid o el despliegue del instrumento de detección de malos tratos en personas mayores del Gobierno vasco.

Dada la importancia futura de la prestación de atención sociosanitaria, será necesario hacer cambios para su reforzamiento, como los siguientes: considerar que el nexo sociosanitario pueda ser, no solo simultáneo, sino también sucesivo; dar entrada en los destinatarios de la atención sociosanitaria, junto a los enfermos que prevé la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud en su artículo 14, a niños con problemas de desarrollo; e incluir en la cartera de servicios comunes del SNS la atención sociosanitaria.

Tanto en el desarrollo de los servicios sociales, como en las prestaciones sociosanitarias dirigidas a apoyar la autonomía de las personas, es necesario avanzar y perfeccionar en la gobernanza territorial descentralizada de modo que la adecuación a la necesidad concreta de las personas en el territorio sea siempre conciliable con la igualdad de todos los ciudadanos de modo que la convergencia tenga lugar no solo en el aprendizaje y la innovación sino también, y como resultado final, en la convergencia en cohesión social. En este mismo sentido se insiste en el epígrafe siguiente sobre CLD. Asimismo, en esta línea resulta de particular interés el potenciar la intervención comunitaria desde los servicios sociales.

⁽⁶⁸⁾ https://www.msbs.gob.es/novedades/docs/Libro_Blanco_CCS_15_12_11.pdf

⁽⁶⁹⁾ Prioridades Estratégicas de Atención Sociosanitaria de Euskadi 2017-2020, Plan Interdepartamental de Atención e Interacción Social y Sanitaria de Cataluña 2017-2020, Plan de Salud y Bienestar Social de Castilla-La Mancha 2011-2020 y

Marco Estratégico de Promoción de la Responsabilidad Social Sociosanitaria de Madrid 2017.

Planes y programas que abordan la coordinación sociosanitaria de manera transversal dentro de una estrategia de carácter general: Plan de Salud de Aragón 2030, Plan de Salud de la Comunidad Valenciana 2016-2020 y Estrategia Sergas de Galicia 2020.

4.4.4. Del hogar a la comunidad: desafíos del modelo español de cuidados en un contexto de envejecimiento(70)

La Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD) marcó un hito de la política social al reconocer jurídicamente el derecho subjetivo a los cuidados de larga duración(71). La reconfiguración de los cuidados informales en los hogares debido a los cambios en la estructura y dinámicas familiares, junto a cambios socio-demográficos vinculados al envejecimiento y a la creciente longevidad de la población, empezaron a provocar desajustes importantes entre una creciente demanda de atención a personas en situación de dependencia y una oferta cada vez menor de personas cuidadoras familiares. Estos factores precipitaron la necesidad de ordenar, completar y coordinar los recursos existentes para articular un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

En España, las personas mayores de 65 años representan el 20,2% de la población (año 2022) y se estima que subirá al 32,7% en 2050 y el 33% en 2070.

(70) Este apartado se basa en el Documento de trabajo n.º 4.7 redactado por MARBÁN, V. (2025). *El Sistema de Atención a la Dependencia en España: desarrollo, reformas y retos estratégicos*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

(71) MARBÁN GALLEGO, V. (2019). *El sistema español de atención a la dependencia. Ante la recesión y las reformas*. Documento de trabajo n.º 4.9 del VIII Informe FOESSA. <https://www.foessa.es/capitulos/capitulo4/>
MARBÁN GALLEGO, V. (2020). «Los (des)cuidados de larga duración en España: ¿reforma o perfeccionamiento del SAAD?». En Moreno-Fuentes, F.J. y Del Pino, E. (eds.). *Las transformaciones territoriales y sociales del Estado en la edad digital. Libro homenaje a Luis Moreno*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp 331-354.

Los mayores de 80 años aumentarán del 6,1% al 15% en el mismo periodo, mientras que la ratio de dependencia (20-64) se duplicará, alcanzando el 64,5% en 2070. España será, por lo tanto, uno de los países de la UE con mayores proporciones de personas mayores y dependientes para mediados de siglo. La población potencialmente dependiente aumentará de 2,1 millones en 2022 a más de 3,2 millones en 2070. La proporción entre mayores de 80 años y posibles cuidadores (personas de 45-64 años) pasará de 22:100 a 63:100, reflejando una disminución en la oferta de cuidadores.

En general, durante los 18 años de funcionamiento del SAAD se han producido altibajos en su implementación y algunos avances en el acceso y cobertura del sistema, pero todavía hay mucho que trabajar para su perfeccionamiento. Tras un periodo inicial de expansión (2007-2010), el SAAD experimentó una ralentización y ajustes profundos entre 2012 y 2015, con recortes que afectaron a la financiación, compatibilidad e intensidad y cuantía de las prestaciones económicas y de servicios. Aunque el sistema inició una recuperación en 2015, la pandemia de 2020 agravó sus fragilidades estructurales, evidenciando carencias en la atención residencial y domiciliaria.

Durante la pandemia, la elevada mortalidad en residencias reflejó la debilidad estructural preexistente de este tipo de cuidados, como la sobreocupación, la falta de plazas públicas y ratios inadecuados de personal. Simultáneamente, el confinamiento y el cierre de servicios públicos trasladaron la carga de cuidados al hogar, incrementando la presión sobre cuidadores familiares, especialmente mujeres(72). El acceso al SAAD también se resintió: entre 2019

(72) MARBÁN GALLEGO, V., MONSERRAT, J. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2021). «The impact of COVID-19 on the elderly dependent population in Spain with special reference to the residential care sector». *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 26.1, 159-168.

y 2020, disminuyeron las solicitudes, resoluciones y beneficiarios, mientras que la reducción en las listas de espera se debió principalmente a fallecimientos sin prestación. El exceso de mortalidad en el SAAD entre marzo y diciembre de 2020 afectó al 4,1% de las personas dependientes atendidas, con mayor impacto en residencias (9,9%).

La pandemia evidenció cruelmente las carencias del sistema, si bien, junto a la masiva llegada de fondos europeos, también acabó actuando como palanca de cambio de paradigma y de narrativa en los CLD entre 2020 y 2024.

En esta etapa, el SAAD está experimentando una etapa de transformación, crecimiento y mejora general marcada por tres hitos principales: el Plan de Choque en Dependencia (2021-2023), el nuevo sistema de acreditación y calidad de centros (2022) y la Estrategia Estatal de Desinstitucionalización (2024-2030).

Sobre el papel, estos hitos reflejan un cambio hacia un modelo más inclusivo y sostenible, centrado en las personas y orientado a la desinstitucionalización de los cuidados. No obstante, como se explicita en el documento del trabajo sobre el SAAD, el análisis detallado de su implementación y de los retos pendientes será clave para evaluar su éxito y sostenibilidad a largo plazo.

En el periodo 2020-2024 podemos destacar los siguientes **resultados** en la gestión, estructura de prestaciones, gobernanza, financiación y empleo en el SAAD:

- **Progresos significativos pero aún insuficientes en la cobertura y el acceso al SAAD.** El SAAD ha registrado progresos destacables en cobertura y acceso tras la implementación del Plan de Choque en Dependencia (2021-2023). No obstante, estos avances no garantizan aún un acceso universal ni una calidad integral en

las prestaciones. Persisten dificultades en los tiempos de tramitación, la reducción de listas de espera y la adecuación de los servicios a las necesidades reales de los usuarios y sus familias. Aunque el plazo medio de tramitación entre la solicitud y la resolución del Programa Individualizado de Atención (PIA)⁽⁷³⁾ descendió considerablemente desde mayo de 2021, en 2024 todavía fue excesivamente alto (334 días), casi el doble de los plazos reglamentarios. Las listas de espera también se han reducido significativamente pero aún siguen siendo importantes (7,2% en diciembre de 2024; 12 puntos porcentuales menos que a finales de 2019).

- **Persistencia de desigualdades territoriales.** Existen disparidades significativas entre las regiones en términos de acceso, cobertura y calidad de las prestaciones. Estas diferencias son especialmente intensas en los tiempos de espera para la valoración y acceso a las prestaciones, en la oferta de la cartera de servicios, en el modo de copago, y en la fragmentación territorial y de los servicios. Estas desigualdades reflejan, en cierto modo, la complejidad de la gobernanza del sistema y la ausencia de mecanismos efectivos para una coordinación y financiación interterritorial equitativa.
- **Limitaciones en la estructura de prestaciones y servicios.** A pesar del crecimiento relativo de las prestaciones de servicios profesionales y de proximidad, las prestaciones para cuidados familiares (PECEF) siguen teniendo un peso excesivo. Su uso recurrente acarrea una desprofesionalización y precarización laboral en el

⁽⁷³⁾ El PIA es un documento en el que se informan las circunstancias de la persona dependiente a efectos de determinar las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la resolución para su grado de dependencia. La valoración tiene en cuenta todas sus circunstancias.

sector, transfiere los cuidados nuevamente al ámbito familiar y no asegura la calidad del servicio por la falta de capacitación y supervisión, de las personas encargadas del cuidado. La prestación económica vinculada a un servicio (PEVS) está en aumento, pero con las actuales cuantías y el alto copago adicional que requieren, se acaba convirtiendo en una prestación «low cost» para la Administración y «high cost» para los perfiles socioeconómicos más vulnerables que no puede soportar el alto copago añadido. El servicio de asistencia personal y las viviendas tuteladas/apartamentos comunitarios siguen siendo deficientes; el servicio de atención domiciliaria, además de su escasa intensidad horaria, sigue siendo poco flexible y diversificado; finalmente, el Plan de Choque tampoco ha conseguido que la teleasistencia sea un derecho subjetivo para todas las personas dependientes con grado reconocido que residan en su domicilio, tal y como estaba previsto. Las incompatibilidades dentro del catálogo de prestaciones y su estructural rigidez limitan la capacidad del SAAD para ofrecer una atención verdaderamente integral y personalizada.

- **El tiempo dedicado a los cuidados por las personas cuidadoras informales** (equivalente al 2,5% del PIB de la UE, según la Comisión Europea) y sus consecuencias económicas, profesionales y para la salud mental contrasta con su escaso reconocimiento en la LAPAD, donde son reconocidas más como proveedoras de cuidados que como receptoras de derechos. Los apoyos de respiro a las personas cuidadoras son escasos. La formación y cualificación no se establece explícitamente como un derecho y suele quedar reservada para las personas cuidadoras familiares de hogares donde se percibe una PECEF.
- **Financiación creciente pero insuficiente y regresividad del copago.** La financiación del SAAD ha aumentado sustancialmente con el

Plan de Choque, pero sigue muy por debajo de la media europea. España se sitúa en el tercio más bajo de los países europeos en cuanto a gasto en CLD y disponibilidad de servicios (0,8% del PIB, 1,7% en la UE, 3% en los países nórdicos). Las proyecciones de gasto estiman que para 2070 alcanzaríamos el nivel de gasto público que tiene ahora la UE. Persisten desequilibrios, como la brecha entre el nivel mínimo estatal aportado por la Administración General del Estado y los costes reales de las prestaciones, así como problemas de transparencia y equidad en los sistemas de copago en las regiones. Su compleja estimación, su «calculada» opacidad o una combinación de ambos factores limitan la obtención de información precisa por parte de las CC.AA. sobre su contabilización y obstaculizan una reforma aún no abordada.

- **Necesidad de mayor profesionalización y de mejora en las condiciones laborales.** El SAAD ha impulsado la generación de empleo en el sector de los cuidados. Este sector ha registrado un mayor dinamismo en la generación de empleo y mayor resistencia a la crisis económica que la economía española en su conjunto, pero también mayor precariedad y peores salarios. La escasez de profesionales y su precariedad laboral es muy común en la UE, más aún si cabe en España, donde está altamente feminizado y étnicamente segmentado, es precario, con bajos niveles de retribución, altos riesgos psicosociales y mucha necesidad de formación.

Actualmente existe un anteproyecto de reforma de la LAPAD orientado a introducir un reajuste «quirúrgico» sobre aspectos importantes del SAAD que afectarían sobre todo a los derechos de las personas en situación de dependencia y al catálogo de servicios y prestaciones. No obstante, por lo que sabemos actualmente, no aborda en profundidad otros aspectos como la calidad

del empleo y de los servicios del SAAD, el modelo de copago o los derechos de las personas cuidadoras, que implícitamente parecen delegarse a acuerdos del CTSSD.

En los próximos años, el SAAD enfrentará **retos clave** relacionados con el acceso, la accesibilidad, la calidad de los cuidados y las condiciones laborales y también con el propio modelo de cuidados de larga duración. En cuanto a estos últimos, se trata de retos, entrelazados entre sí, como la desinstitucionalización y el desarrollo de espacios comunitarios para los cuidados, la personalización de la atención, la desfeminización y la corresponsabilidad en las tareas de cuidado o la desprivatización y la calidad del empleo:

- La **desinstitucionalización de los cuidados** debe ir acompañada de políticas que promuevan la corresponsabilidad y mejoren la calidad y cobertura de los servicios domiciliarios para evitar que los cuidados sigan recayendo desproporcionadamente en mujeres cuidadoras, tanto formales como informales. Esto supone, a su vez, reconocer los cuidados como un derecho colectivo, promover la profesionalización del sector y fomentar la corresponsabilidad masculina en estas tareas con un mayor reconocimiento, apoyo social y servicios de apoyo para hombres cuidadores no profesionales sobre la base de que los hombres pueden (y deben) adquirir y desarrollar aptitudes para saber, poder y querer llevar a cabo tareas de cuidados. No avanzar en esta dirección significaría perpetuar la feminización de los cuidados retornando a modelos tradicionales, con mujeres sobrecargadas y empleos precarios.
- Para avanzar en la desinstitucionalización y mejorar la calidad de vida de las personas dependientes resulta fundamental **fortalecer iniciativas autogestionadas en el entorno**

comunitario o comunidades de cuidados de base local, basadas en alianzas público-comunitarias, que complementen y no debiliten las estructuras públicas. La disponibilidad y continuidad de los cuidados comunitarios también enfrenta desafíos importantes como el debilitamiento de las redes relacionales y de vecindad (o «*airbnbización*» y gentrificación de las relaciones sociales) en grandes ciudades, las cuales, junto con las tensiones demográficas de sobreenviejimiento, subrayan la necesidad de que la comunidad no solo provea cuidados, sino que también sea objeto de ellos. Estas incertidumbres invitan a valorar, también de manera crítica, el alcance de los cuidados comunitarios, evitando su idealización desmedida.

- Finalmente, el SAAD enfrenta desafíos relacionados con la **privatización y mercantilización de los CLD**. El crecimiento de plataformas digitales y la contratación informal refuerzan condiciones laborales precarias y desprofesionalizan el sector. Es crucial garantizar que las empresas privadas cumplan con estándares de calidad y condiciones laborales dignas, así como fortalecer el papel de la economía social y solidaria.

Estos retos también se interrelacionan con los siguientes **debates** clave:

- El alcance y límites de la libertad de elección de prestaciones de las personas dependientes. El derecho a decidir de las personas dependientes, reconocido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe conciliarse con la provisión de los servicios más adecuados, con la propia libertad de elección de las personas cuidadoras informales a no cuidar o a elegir sus tiempos de cuidados y con que los procesos de decisión no estén condicionados por desigualdades de partida de carácter social,

cultural, educativa o relacional. En este sentido, es fundamental reforzar la gestión de casos mediante figuras especializadas que orienten y acompañen a las familias en la elección de los recursos más adecuados.

- La necesidad de conciliar un mínimo común de derechos para toda la ciudadanía, independientemente de su ubicación geográfica con un sistema que sea lo suficientemente flexible como para adaptarse a las diversas realidades socioeconómicas, geográficas y demográficas del territorio sin comprometer la igualdad en términos de accesibilidad, suficiencia y asequibilidad, adecuación, y calidad prestacional y final de los servicios y prestaciones.
- Mejorar la cooperación y lealtad institucional entre los distintos niveles de administración, tanto en su dimensión vertical como horizontal, para asegurar una gobernanza efectiva y equitativa del sistema.

En términos de **recomendaciones** para transformar el SAAD en un sistema sostenible, universal y de calidad, centrado en la corresponsabilidad, igualdad e inclusión social es necesario diversificar los servicios comunitarios, transformar residencias en modelos centrados en la persona y flexibilizar prestaciones eliminando incompatibilidades. Se sugiere ajustar el copago con tarifas progresivas, alinearlos al umbral de pobreza y mejorar su transparencia. Asimismo, se aboga por fortalecer la formación y apoyo a cuidadores no profesionales, incrementar la financiación hasta el 1,5% del PIB para 2030, y reducir los tiempos de tramitación mediante innovación tecnológica y más recursos humanos. Finalmente, se plantea profesionalizar el sector, garantizar salarios dignos y crear una agencia pública para gestionar empleo en cuidados, adoptando estrategias inspiradas en modelos exitosos internacionales.

4.4.5. El laberinto habitacional: derechos reconocidos, acceso limitado y políticas fragmentadas⁽⁷⁴⁾

La recuperación de los indicadores macroeconómicos tras la crisis financiera de 2007 no se ha traducido en una reducción de la pobreza y mucho menos en una disminución de los problemas de exclusión residencial. Entre 2008 y 2019 se registraron en España 684.385 desahucios y alrededor de 1,7 millones de personas fueron expulsadas de su hogar por este procedimiento. En los últimos años, hemos visto cómo el impago del alquiler sustituye al de hipoteca como causa principal de los lanzamientos, siendo el motivo del 68% de estos. Aunque el número absoluto de desahucios se redujo con la moratoria aprobada para hacer frente a la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19, en 2023 se registraron 9.775 ejecuciones hipotecarias de vivienda habitual y solamente el primer semestre de 2024 se practicaron 11.317 desahucios por no pagar el alquiler. En este contexto, el mercado de la vivienda se ha convertido en un factor clave en la definición de las dinámicas de exclusión social. La COVID-19, como en otras dimensiones del bienestar, ha agravado los problemas de la vivienda⁽⁷⁵⁾,

⁽⁷⁴⁾ Este apartado se basa en el Documento de trabajo n.º 4.9 redactado por BURÓN, J., OLEA, S. y SALES, A. (2025). *Políticas públicas ¿Solo de vivienda? Análisis, reflexión y propuestas sobre las políticas públicas estatales en vivienda 2019-2024*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

⁽⁷⁵⁾ AYALA CAÑÓN, L., NAVARRO RUIZ, C. y OLEA FERRERAS, S. (2022). «Evolución de las necesidades de vivienda y de la exclusión residencial. Impacto y limitaciones de las medidas de emergencia durante la pandemia». En: *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la evolución de la COVID-19 en España*. Madrid: Cáritas Española; Fundación FOESSA, p. 492 y ss. www.caritas.es/producto/evolucion-de-la-cohesion-social-y-consecuencias-de-la-covid-19-en-espana/

de manera particular el del alquiler⁽⁷⁶⁾. También ha permitido consolidar medidas excepcionales como la paralización de desahucios de personas vulnerables, no sin dificultades de procedimiento.

La exclusión residencial se ha convertido en la principal causa de situaciones de emergencia social. EINSFOESSA 2024 revela que más de 4,6 millones de hogares españoles sufren dificultades relacionadas con el acceso y el mantenimiento de la vivienda.

En términos generales, un 14,1% de los hogares deben hacer frente a gastos de vivienda por encima del 40% de sus ingresos; un 9,4% tuvo algún retraso en el pago de suministros y un 4,7% manifestó haberse retrasado en el pago del alquiler o la hipoteca. Mientras que estos indicadores mantienen cierta estabilidad en relación a las últimas ediciones de la encuesta, la prevalencia de situaciones de exclusión residencial que podrían ser identificadas como vivienda inadecuada sí registran aumentos significativos. Entre 2018 y 2024 la proporción de hogares que afirman que su vivienda presenta deficiencias graves ha pasado del 2% al 2,5%, los hogares con situaciones de insalubridad han pasado del 3,4% al 6% y los que mantienen una relación de tenencia de vivienda precaria (la vivienda es facilitada gratuitamente por otras personas o por instituciones, realquilan una parte o el conjunto del inmueble, ocupan ilegalmente...) ha crecido del 0,8% al 6,3% de los hogares. La interacción entre pobreza y coste de la vivienda ha llevado a los hogares a articular distintas estrategias de reducción de gastos y de optimización de recursos que quedan recogidas en la encuesta. La proporción de hogares que han reducido el consumo de electricidad, agua o calefacción es del 19,6%, algo inferior al

22,2% de 2018. Un 17,6% han reducido gastos de teléfono, televisión o internet, un 3,1% manifiesta haber cambiado de vivienda. Un 2,1% se han visto obligados a compartir pisos con personas sin parentesco y el 3,2% expresan que no pueden independizarse.

El impacto de la exclusión residencial tiende a crecer con independencia de la reducción del desempleo o de la evolución de los indicadores macroeconómicos. La relación con la vivienda define cada vez con más intensidad las oportunidades de salir de la pobreza y de la exclusión social para las personas que caen en ella.

La vivienda es un derecho humano⁽⁷⁷⁾, un problema de justicia social e inteligencia económica. Es por ello que, en el contexto actual de creciente inseguridad en el acceso y permanencia en la vivienda, sobre todo en lo que se refiere a jóvenes en general y grupos vulnerables en particular, la no intervención por parte de las Administraciones públicas sería una estrategia sinsentido y equivocada. Además de mejorar los datos públicos sobre vivienda, el sector público se tiene que centrar en reducir el peso en el mercado de ciertas ofertas de vivienda y aumentar el de otras ofertas fundamentales de vivienda, como es el alquiler social para las capas más vulnerables de la población y asequible para las capas poblacionales que aunque contando con mayores ingresos encuentran dificultades para acceder a la vivienda libre en un mercado escasamente regulado y con precios descontrolados. Debe reducirse el tamaño del parque de vivienda dedicado (legal e ilegalmente) al alquiler turístico y de tem-

⁽⁷⁶⁾ RUIZ, P., PALOMERA, J. y ILL, M. (2024). *Informe sobre alquiler e inseguridad en España*. IDRA <https://idrabcn.com/es/publicacion/alquiler-inseguridad/>

⁽⁷⁷⁾ OLEA FERRERAS, S. y CARCELLER ICARDO, P. (2023). «El Derecho Humano a una vivienda adecuada en la emergencia». *Revista Documentación Social*, p. 7. <https://documentacionsocial.es/contenidos/a-fondo/el-derecho-humano-a-una-vivienda-adecuada-en-la-emergencia/> (consultado el 8 de enero de 2025).

porada. Y debe ampliarse la provisión de alquiler permanentemente social y/o asequible. Cualquier incremento de la oferta de vivienda, *per se*, no va a abaratarla. Es más, puede ser contraproducente. Para ello es necesario que aumente la cooperación interadministrativa y la cooperación público-privada simbiótica y no parasitaria, y que todo el entramado público y público-privado español realice más y mejor *lobby* a nivel de la UE en favor de la vivienda social y/o asequible. Esto implica, además, un compromiso presupuestario público firme con relación a las políticas de vivienda, tanto tácticas como estratégicas. Para ello es necesario no perder el actual nivel de inversión pública en la materia (0,2% del PIB) cuando se agoten los actuales fondos Next Generation y pactar políticamente y dar condiciones de posibilidad futura a una senda que nos lleve a situarnos en el entorno del 1% del PIB. Todos estos recursos no tienen por qué ser solo públicos. Cabe también la inversión privada siempre que tenga por destino el alquiler asequible de vivienda protegida no descalificable. Este 1% del PIB no tiene por qué ser solo subvenciones a fondo perdido, sino que debe haber una combinación de capital público y privado, crédito público y privado, subvenciones públicas y beneficios fiscales (levantando las actuales penalizaciones fiscales a los proyectos público-privados con vocación infraestructural y deflacionista).

De cara a futuras rondas de gasto público estatal y fondos europeos dedicados a la vivienda es necesario incrementar el porcentaje de recursos destinados al incremento del parque de vivienda social por un lado y asequible por otro, que, en estos momentos, frente a la rehabilitación con eficiencia energética y las ayudas al alquiler, desempeñan un papel excesivamente modesto, casi simbólico. Así como priorizar el uso de las subvenciones a fondo perdido para las situaciones sociales más acuciantes y

atendiendo las necesidades de las clases medias fundamentalmente con avales y crédito blando público.

Adicionalmente a las entidades del TS y mercantiles *limited profit*, siempre que desarrollen alquiler social o asequible de vivienda protegida no descalificable, es necesario apoyarlas con una combinación de instrumentos que debe incluir el capital, aval y crédito públicos, así como los beneficios fiscales para las operaciones simbióticas y no parasitarias con vocación infraestructural y deflacionista.

Igualmente, es necesario combinar las políticas de construcción, compra y movilización de vivienda vacía, un abanico amplio de regímenes de acceso a las viviendas sociales y viviendas asequibles (siempre con el límite de la propiedad pública permanente del suelo) que permita los subsidios cruzados entre programas de vivienda, así como el apoyo a la creación y al florecimiento de un nuevo ecosistema de proveedores públicos de vivienda social y públicos y privados de vivienda asequible. En este sentido, se considera urgente, imprescindible y políticamente factible una regulación por ley estatal de la figura europea de las *housing associations* adaptada a la realidad española. No habrá infraestructura sin operadores. Y dado el tamaño y la urgencia del reto hay espacio, cada uno con su papel y sus características propias, para Administraciones y empresas públicas, entidades del TS, cooperativas y empresas mercantiles con ánimo de lucro limitado.

No debería volver a perderse por segunda vez, como ocurrió en 2012, la oportunidad histórica de dedicar las viviendas de alquiler gestionadas por la SAREB (que debe desaparecer en 2027) al parque público de alquiler social. A tal efecto, la creación de la sociedad estatal de vivienda recientemente anunciada por el MIVAU debería ser un factor que favorezca que estas decenas

de miles de viviendas, ya de alquiler social, no se privaticen. Siendo la gestión pública directa algo posible y deseable, las entidades del TS y ciertas entidades mercantiles *limited profit* pueden complementar la acción pública en dicho ámbito. Es crucial en la lucha contra la exclusión residencial reforzar las ayudas económicas directas a los colectivos con más necesidades sociales-económicas-habitacionales gestionadas por los servicios sociales siempre en coordinación con los paquetes de subvenciones al alquiler de los servicios públicos de vivienda. Dado el tiempo que va a transcurrir hasta que la infraestructura de vivienda social y asequible alcance una masa crítica sistémicamente relevante, se recomienda combinar a corto plazo la política de ayudas directas al pago del alquiler con los sistemas de limitación del crecimiento de los precios en las zonas de mercado tensionado. Y se previene de los efectos contraproducentes de utilizar las primeras (ayudas) sin los segundos (controles del precio del alquiler).

Para paliar los posibles perjuicios causados a la propiedad de las viviendas con los desalojos suspendidos, el actual Plan Estatal de Vivienda 2022-2025 contiene como Programa n.º 13 el de ayudas al pago de un seguro de protección de sus rentas. Pero sigue siendo necesaria la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil en su procedimiento de desalojo para el logro de una mayor protección de personas y hogares vulnerables y en aplicación de los Dictámenes y Recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de Naciones Unidas.

En el futuro Plan Estatal de la Vivienda 2025-2029 son necesarios dos nuevos programas de ayuda, tanto para la construcción, rehabilitación y recuperación de vivienda social de emergencia como para las ayudas económicas para vivienda de emergencia, siendo consideradas como ayudas básicas para la vida adecuada de las personas y familias en situación de vulnerabilidad.

Los servicios sociales, sobre los que recae la responsabilidad de dar respuesta inmediata a estas emergencias, deberían disponer de estructuras estables de alojamiento temporal y recursos para impulsar equipos que puedan ofrecer un acompañamiento intensivo a personas y familias en situación de exclusión residencial sobrevenida. Es una inversión social, emocional y económica por su enorme capacidad para reducir los costes personales y económicos derivados de la cronificación de los casos.

4.4.6. Pensiones y envejecimiento: sostenibilidad, reformas y desafíos intergeneracionales⁽⁷⁸⁾

4.4.6.1. El impacto del envejecimiento demográfico

En España, el aumento de la esperanza de vida a los 65 años, entre 2024 y 2050, es de casi 3 años, tanto en hombres como en mujeres, y la tasa de fertilidad apenas alcanzará 1,4 hijos en 2050, lo cual conducirá a una sociedad cada vez más envejecida en la que, por un lado, habrá menos personas en edad de trabajar, de un 60,5% a un 51,3% entre 2024 y 2050, y paralelamente aumentará el porcentaje de la población de 65 años y más, del 20,8% al 32,7%.

La ratio de dependencia de las personas mayores (activos/pasivos), desde 2013 hasta 2024, tuvo una evolución ascendente gracias al impulso que tuvo

⁽⁷⁸⁾ Este apartado se basa en el Documento de trabajo n.º 4.10 redactado por MONTSSRAT, J. (2025). *La reforma del sistema público de pensiones ante el reto del envejecimiento demográfico*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

el empleo en la última década, pasando de 1,97 en 2013 a 2,28 en 2023 hasta llegar a 2,32 en 2024; sin embargo, según las proyecciones demográficas esta ratio irá disminuyendo en los próximos años.

Las generaciones posteriores a la generación del *baby-boom* se caracterizan por ser mucho menos numerosas debido a la fuerte caída de la tasa de fertilidad que tuvo lugar en las dos últimas décadas del siglo XX y primeros años del presente siglo.

El reto del envejecimiento demográfico sitúa a los Gobiernos ante una doble problemática: por un lado, un previsible crecimiento del gasto en pensiones debido a un mayor número de personas jubiladas cobrando durante más años pensiones de jubilación y, por otro lado, una disminución de la tasa de empleo de las personas más jóvenes en edad laboral.

4.4.6.2. Las pensiones en la etapa pos-COVID-19

Tanto los derechos de los trabajadores en la Seguridad Social como las finanzas del sistema de pensiones salieron indemnes de la etapa de la COVID-19. Los trabajadores mantuvieron sus derechos a través del mecanismo del ERTE (Expediente de Regulación Temporal de Empleo) dejando los contratos de trabajo congelados pero no extinguidos, y los empresarios debían presentar las liquidaciones mensuales a la Seguridad Social, aunque a través de un sistema de exoneraciones en las cuotas de las cotizaciones sociales, por lo que el importe de estas quedaba muy reducido.

Por otra parte, el Estado compensó a la Seguridad Social por la reducción de sus ingresos debido a la aplicación de exoneraciones en las cuotas a la Seguridad Social a las empresas y a los trabajadores autónomos, a lo que se suma otros casos de exoneraciones extraordinarias. Se estima el coste total en 9,15 billones de euros, lo

que representa, aproximadamente, el 0,74% del PIB⁽⁷⁹⁾. En definitiva, las cuentas de la Seguridad Social no resultaron dañadas por la crisis de la COVID-19.

Si bien los derechos de los/las trabajadores/as no se vieron minados por la crisis económica de la COVID-19, a los pensionistas no se les garantizaba el poder adquisitivo de sus pensiones, ya que en 2020 todavía estaba en vigor la Ley 23/2013⁽⁸⁰⁾, que introdujo dos importantes modificaciones: establecer un **nuevo índice de revalorización de las pensiones, el IRP (Índice de Revalorización de Precios)**, sustituyendo el IPC (Índice de Precios al Consumo), e introducir el **factor de sostenibilidad**, cuyo objetivo era limitar la cuantía de las nuevas pensiones de jubilación según la esperanza de vida a partir de los 65 años estimada en el año de la fecha de jubilación.

Dicha reforma se realizó por el gobierno de turno haciendo caso omiso de las recomendaciones del Pacto de Toledo y que habían plasmado en el *Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones* aprobado el 2 de febrero de 2011⁽⁸¹⁾.

El IRP empezó a aplicarse con efectos el 1 de enero de 2015 y fue concebido como un mecanismo de ajuste automático. Esta fórmula suponía que las pensiones solo subirían si aumentaban los ingresos del sistema por encima de la tasa de crecimiento del número de pensiones. Este factor se movía en un margen de revalorización situado entre un mínimo del 0,25% y un máximo del IPC +0,5, lo que dejaba las pensiones prácticamente congeladas, con la consiguiente pérdida de poder adquisitivo en los periodos de inflación de la economía.

⁽⁷⁹⁾ PIB correspondiente al año 2021.

⁽⁸⁰⁾ Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

⁽⁸¹⁾ Texto íntegro del acuerdo en www.inclusion.gob.es

La aplicación del índice de revalorización *ad hoc* (IRP) estuvo presente durante tres años (2015, 2016 y 2017), aplicando el 0,25% en cada uno de ellos y en cada uno de los tipos de pensiones (ordinarias, mínimas y pensiones no contributivas), y aunque el cuarto año (2018) se inició estando en vigor dicha medida, el nuevo Gobierno de coalición progresista, siguiendo las directrices del informe del Pacto de Toledo, sustituyó el IRP por el IPC.

4.4.6.3. La reforma del sistema de pensiones a partir del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)

Para hacer frente a la crisis económica producida por la COVID-19, el 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo acordó un instrumento excepcional de recuperación temporal conocido como Next Generation EU (NGEU). Dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) español está la palanca X «Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible», donde se encuentra el Componente 30: sostenibilidad del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo, que tiene como

objetivo preservar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, garantizando su poder adquisitivo, su contribución de lucha contra la pobreza y la justicia intergeneracional.

Con el fin de cumplir con el Componente 30, el Gobierno define un conjunto de hitos que constituyen las reformas que debe emprender (tabla 4.4).

Las reformas previstas se han concretado en el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico; en la Ley 21/2021 de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad del sistema de pensiones, en la que se contemplan reformas como: la separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social y el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones en función del IPC; en la alineación de la edad efectiva con la edad legal de la jubilación (Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre) mediante diferentes alternativas como la jubilación forzosa, los desincentivos a la jubilación anticipada voluntaria, la jubilación demorada y la jubilación

TABLA 4.4. Reformas del sistema de pensiones previsto en el PRTR

Código	Reforma
C30,R1	Separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social
C30,R2-A	Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones
C30,R2-B	Alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal de jubilación
C30,R2-C	Adecuación a las nuevas carreras profesionales del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación
C30,R2-D	Sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional
C30,R3	Nuevo sistema de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos por sus ingresos reales
C30,R4	Modificación del complemento de maternidad de pensiones
C30,R5	Reforma e impulso de los sistemas complementarios de pensiones
C30,R6	Adecuación de las bases máximas de cotización

Fuente: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

activa; también regulando los planes de pensiones de empleo (Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo); y en el Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para personas trabajadoras por cuenta propia o autónomos, adecuando las bases de cotización según los rendimientos efectivamente obtenidos y mejorando la protección por cese de actividad; finalmente, hay que destacar el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo de 2023, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de las personas pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones. Como colofón de los principios reformadores del sistema público de pensiones de la Ley 21/2021, este Real Decreto-ley culmina el refuerzo de los principios vertebradores del sistema en los aspectos de **suficiencia** (mejora de las pensiones mínimas y subida de las PNC), **equidad** (reducción de la brecha de género, adecuación del periodo de cómputo en la base reguladora de la pensión, cobertura de lagunas de cotización e inclusión de los/las becarios/as en prácticas formativas en el sistema de Seguridad Social) y **sostenibilidad del sistema de pensiones** (incremento gradual de la base máxima de cotización entre 2024 y 2050 de acuerdo con el IPC más 1,2 puntos porcentuales) cuota de solidaridad aplicada a los salarios que queden por encima de la base máxima, cuotas entre el 1%

(2025) y el 6% (2045); y el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), con el incremento de la cotización de 0,6 puntos porcentuales (pp) aplicado sobre la base de contingencias comunes en todas las situaciones de alta o asimiladas en las que haya obligación de cotizar para la cobertura de la pensión de jubilación. Entra en vigor en 2023 y el recargo se distribuye entre 0,5 puntos porcentuales para la empresa y 0,1 puntos porcentuales para el trabajador. A partir de 2024, crece una décima cada año hasta alcanzar 1,2 puntos porcentuales en 2029, que se distribuirán entre 1 punto porcentual para la empresa y 0,2 puntos porcentuales para el trabajador. Dicha medida se ha prolongado hasta 2050 manteniendo los mismos porcentajes alcanzados en 2019. El **MEI** tiene por objetivo nutrir el Fondo de Reserva de las pensiones, pero no se podrá disponer de estos fondos hasta 2033.

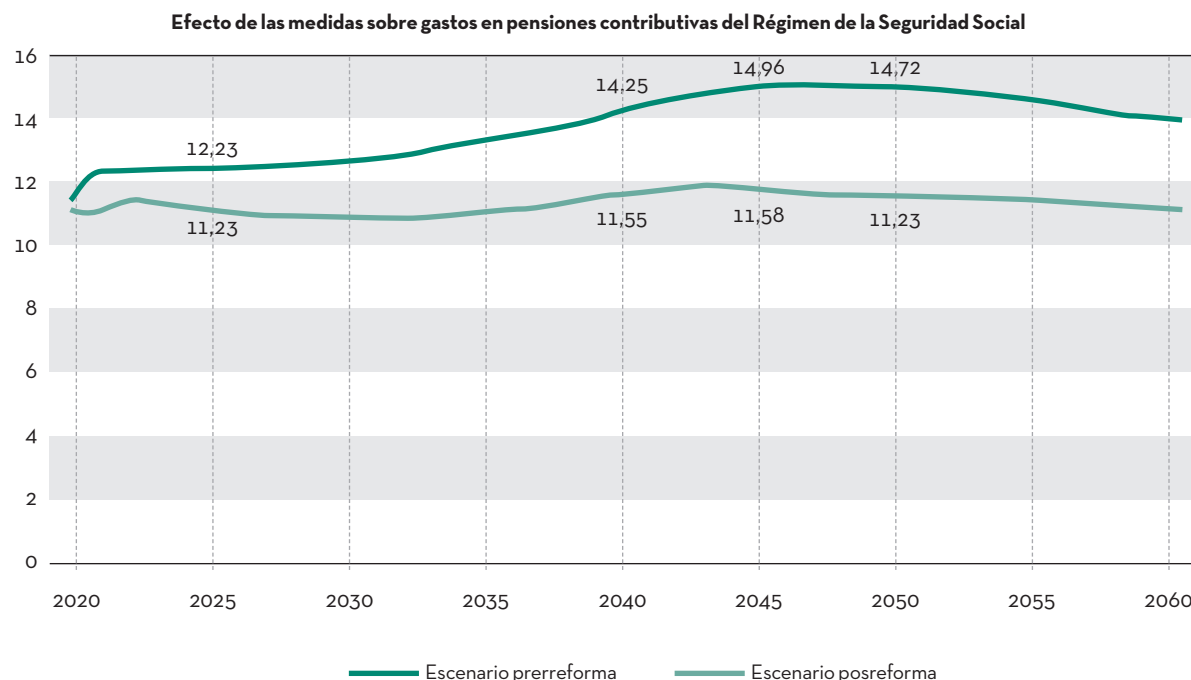
Proyecciones del gasto público en pensiones antes y después del PRTR. En el **escenario base prerreforma**, el gasto en las pensiones contributivas de la Seguridad Social introducidas en el PRTR, sin contar las medidas de ingresos adicionales, alcanzaría el mayor valor en 2050 con el 14,7% del PIB. El gasto público total en pensiones, incluyendo las pensiones contributivas de la Seguridad Social, la pensiones de las Clases Pasivas y las pensiones no contributivas alcanzaría el 15,65% del PIB en 2050, posteriormente el gasto se iría reduciendo hasta, aproximadamente, el 12,89% del PIB en 2070 (tabla 4.5).

TABLA 4.5. Gasto público en pensiones en el escenario base pre-reformas

	Gasto público en pensiones en el escenario base prerreformas (% del PIB)							
	2022	2023	2025	2030	2040	2050	2060	2070
Pensiones de la Seguridad Social	11,47	11,99	12,27	12,47	14,23	14,72	13,48	12,41
Pensiones de las Clases Pasivas	1,40	1,45	1,28	1,18	1,00	0,79	0,61	0,58
Pensiones no contributivas	0,22	0,22	0,21	0,20	0,16	0,14	0,12	0,10
TOTAL	13,09	13,66	13,76	13,85	15,39	15,65	14,21	12,89

Fuente: Seguridad Social.

GRÁFICO 4.9. Escenario prerreforma y posreforma del sistema público de pensiones (% del PIB)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa. Media de los 4 trimestres de cada año.

En el **escenario posreforma**, considerando las medidas de ingresos adicionales (implantación del MEI, reforma del sistema de contribución de los autónomos, ajuste de la base máxima de cotización y la nueva cuota de solidaridad), la cifra del gasto se situaría en el 11,23% del PIB. Posteriormente, el gasto se iría reduciendo por el efecto de la disminución del número de pensionistas en el sistema (gráfico 4.9).

4.4.6.4. Regla de gasto de pensiones en el marco del PRTR

El Gobierno se comprometió con la Comisión Europea en el marco del PRTR a que el gasto promedio en pensiones entre 2022 y 2050 no superaría el 13,3% del PIB más la aportación promedio de las medidas de ingresos previstas en las reformas de 2021-2023. Por otra parte, el

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones cuantificó las nuevas medidas de ingresos en un 1,7% del PIB, lo que significa que España se podría gastar en **pensiones el 13,3% del gasto estimado más un 1,7% del PIB de las nuevas medidas de ingresos, en total un 15% del PIB.**

Se designa una organización para realizar la evaluación (AIReF) y un mecanismo de distribución de competencias para la certificación de los gastos y los ingresos realizados por la Seguridad Social. La Comisión Europea sería la responsable de realizar la estimación del gasto en pensiones realizado en el periodo 2020-2024 y publicado en el Informe del Envejecimiento (*Ageing Report*), mientras que la AIReF sería la responsable de estimar la cuantía de las nuevas medidas de ingresos aprobadas en el marco del PRTR en el mismo periodo.

Se establece que a partir de 2025 y con carácter trienal, la AIReF publicará y enviará al Gobierno un informe de evaluación con las proyecciones del impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020 para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones en el periodo 2022-2050, y calculará el impacto medio anual de estas medidas en porcentajes del PIB para este periodo, utilizando los mismos supuestos macroeconómicos y demográficos del último Informe del Envejecimiento publicado por la Comisión Europea.

4.4.6.5. Evaluación de la AIReF: regla de gasto de pensiones

La AIReF presentó al Gobierno, con fecha de 31 de marzo de 2025, el primer informe de evaluación de la *regla de gasto de pensiones* ⁽⁸²⁾ según lo previsto en el Real-Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo de 2023.

Las medidas de ingreso consideradas en esa estimación son: el MEI, la evolución de las bases máximas de cotización, la cotización adicional de solidaridad, la reforma del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), las transferencias del Estado a la Seguridad Social para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones y el impacto permanente o estructural sobre los ingresos del sistema, tanto de los incrementos del SMI como de las medidas de reforma laboral.

Tomando en consideración los supuestos demográficos y macroeconómicos del Informe del Envejeci-

miento, la AIReF estima **el ingreso medio anual de las medidas adoptadas a partir de 2020** para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones **en un 1,4% del PIB** en el periodo 2022-2050, cifra inferior en tres décimas al 1,7% del PIB, valor de referencia establecido en el Real Decreto-ley 2/2023.

Asimismo, certifica que el gasto neto resultante entre la cifra del gasto en pensiones proporcionado en el último Informe del Envejecimiento ⁽⁸³⁾ se sitúa en el 14,6% del PIB, por lo que una vez deducidos los ingresos de las medidas establecidas en el Real Decreto-ley 2/2023 del 1,4% del PIB, el **gasto neto en pensiones es de un 13,2% del PIB**, cifra inferior en una décima al valor establecido en el Informe del Envejecimiento de la Comisión Europea del 13,3% del PIB.

La conclusión de la AIReF de que España cumple con la regla de gasto de pensiones significa que no será necesario activar la cláusula de salvaguarda, un instrumento que obligaría a subir las cotizaciones sociales para evitar que el déficit del sistema de pensiones se dispare. No obstante, advierte que, a pesar de que la *regla del gasto de pensiones* haya superado la prueba establecida en el Real Decreto-ley 2/2023, la sostenibilidad del sistema no ha mejorado y reclama medidas adicionales de financiación. De ahí la recomendación de la AIReF de que: «*Por ello será necesario incrementar recursos de cotizaciones sociales, o aumentar las transferencias del resto de los Fondos de la Seguridad Social o de la Administración central, en 2,4 puntos porcentuales*». Es necesario tener en cuenta que los ingresos que recibe el sistema público de pensiones en concepto de transferencias están regulados en la disposición adicional 32,^a de la Ley General de la

⁽⁸²⁾ AIREF (2025). *Informe de evaluación de la regla de gastos de pensiones*, a 31 de marzo de 2025. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2025/03/Informe_regla_de_gasto_de_pensiones/Informe.pdf#:~:text=Este%20Real%20Decreto%20E2%80%9320ley%20establece%20que%2C%20a,Informe%20de%20Envejecimiento%20publicado%20por%20la%20Comisi%C3%B3n%20Europea

⁽⁸³⁾ El Informe del Envejecimiento publicado en abril de 2024 situaba el gasto público de pensiones en el 15,4% del PIB. La reducción de la cifra de gasto en la actualización de dicho informe se debe, principalmente, a las revisiones al alza del PIB.

Seguridad Social, en cumplimiento del mandato 1.º de las recomendaciones y conclusiones parlamentarias del Pacto de Toledo. Por otra parte, en el PRTR se dice que el Gobierno asumirá otra parte de gastos que no se consideran estrictamente contributivos para contribuir a la financiación del sistema de pensiones.

4.4.7. El IMV y la arquitectura de la garantía de ingresos en España: cobertura, fragmentación y reformas⁽⁸⁴⁾

La Gran Recesión evidenció la debilidad de la garantía de ingresos para la población activa (o potencialmente activa) en España. Su enorme impacto, centrado en los hogares más pobres⁽⁸⁵⁾, intensificó las críticas a la debilidad, la desigualdad territorial y los problemas de diseño de sus principales componentes (desempleo asistencial, rentas mínimas y prestaciones por hijo/a a cargo) de actores como la Comisión Europea, los sindicatos (ILP), las organizaciones sociales (Fernández et al., 2015) y la AIREF (2019)⁽⁸⁶⁾.

⁽⁸⁴⁾ Este apartado se basa en el Documento de trabajo n.º 4.19 redactado por AGUILAR, M. y ARRIBA, A. (2025). *Una recalibración parcial de la protección asistencial para la población activa* (2019-2021). www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

⁽⁸⁵⁾ FERNÁNDEZ, G., AGUILAR-HENDRICKSON, M., ARRIBA, A., AYALA, L., SANZO, L. y ZALAKAIN, J. (2015). *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: Diferentes alternativas de desarrollo*. Fundación FOESSA.

LAPARRA, M. y PÉREZ-ERANSUS, B. (2012). *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos de la crisis*. Barcelona: Obra Social la Caixa.

⁽⁸⁶⁾ AIREF (2019). *Los programas de rentas mínimas en España. Estudio*. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. <https://www.airef.es/es/estudios-observatorio/estudio-rentas-minimas/>

Las consecuencias de estas presiones se reflejan en dos procesos políticos iniciados en 2015. El primero fue la reforma de las rentas mínimas RMA en varias CC.AA. orientada a ampliar la protección y reducir parcialmente la condicionalidad. Estas reformas buscaban corregir la baja intensidad protectora de las RMA en un contexto de reducción de la protección asistencial por desempleo. Sin embargo, no podían corregir sus notables desigualdades territoriales. El segundo proceso comenzó con la entrada en la agenda política nacional de propuestas para establecer una renta mínima estatal⁽⁸⁷⁾. En las elecciones generales de 2015, los principales partidos incluyeron, por primera vez, propuestas en esta línea.

Este proceso culminó en diciembre de 2019 con el compromiso de crear el IMV. La propuesta preveía una renta mínima como prestación de la Seguridad Social, iniciándola con un aumento decidido de la prestación por hijo/a a cargo (PFHC) para familias vulnerables, seguido de un mecanismo general de garantía de renta para familias sin ingresos o con ingresos bajos. El plan comenzaba con una reforma sencilla de las PFHC (aumento de su importe y ampliación de los niveles de renta cubiertos), a cargo del Gobierno central, y preveía una negociación posterior con las CC. AA, para acordar una nueva renta mínima estatal complementaria de los programas autonómicos.

⁽⁸⁷⁾ AYALA, L., JURADO, A. y PÉREZ, J. (2022). «El Ingreso Mínimo Vital: Adecuación y cobertura». *Papeles de Economía Española*, 172, 155-169. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/06/PEE_172_Luis-AYALA-CA%C3%91%C3%93N.pdf

AGUILAR-HENDRICKSON, M. v ARRIBA, A. (2020). «Out of the wilderness? The coming back of the debate on minimum income in Spain and the Great Recession». *Social Policy & Administration*, 54(4). <https://doi.org/10.1111/spol.12605>

NOGUERA, J. A. (2019). «El debate político sobre la garantía de rentas en España: Las propuestas de los partidos y sindicatos». *Panorama social*, 29, 71-90.

La pandemia de COVID-19 alteró este plan, acelerando la creación del IMV en junio de 2020 y suprimiendo las PFHC. Entre 2020 y 2022 se introdujeron ajustes, incluyendo un complemento por hijo/a a cargo en el IMV mediante la Ley 19/2021, en vigor desde enero de 2022. Paralelamente, las CC.AA. siguieron trayectorias diversas, desde la mejora de la complementariedad con el IMV hasta la liquidación de su programa. Finalmente, aunque se planteó una reforma conjunta con las prestaciones asistenciales por desempleo, estas últimas se han reformado por separado.

Varias son las reformas desarrolladas durante este periodo de 2000-2024:

4.4.7.1. El desarrollo del Ingreso Mínimo Vital

En junio de 2020, el Gobierno español creó el IMV (RDL 19/2020) adelantando y transformando las previsiones del acuerdo de Gobierno de coalición. El IMV se configuró como una prestación no contributiva de la Seguridad Social para garantizar ingresos mínimos en situaciones de vulnerabilidad económica. Su gestión corresponde al Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), salvo en el País Vasco y Navarra, cuyos Gobiernos asumieron estas competencias desde el comienzo.

El diseño inicial reconocía como beneficiarias del IMV a unidades de convivencia o personas solas de entre 23 y 65 años, con residencia legal en España de al menos 1 año. La media mensual de ingresos de las personas beneficiarias durante el año fiscal anterior (excluyendo las cuantías percibidas como RMA) deben ser inferiores a la cuantía garantizada por el IMV, con un límite patrimonial (excluyendo la vivienda habitual) tres veces inferior a la cuantía anual del IMV.

La prestación percibida por los hogares es la diferencia entre los ingresos del hogar y la cuantía garantizada según la estructura del hogar. La cuantía garantizada es la de las pensiones no contributivas. La prestación es compatible con los ingresos percibidos en el hogar, incluidos los laborales. Los primeros en beneficiarse fueron hogares que percibían la prestación por hijo/a a cargo (PFHC) y cumplían los requisitos de acceso al IMV. Desde el comienzo, se constató una brecha considerable entre la cobertura esperada y la real⁽⁸⁸⁾. Así, desde septiembre de 2020 se introdujeron sucesivas reformas para mejorar la definición y la

(88) La cobertura de la prestación es la compuesta por la cobertura final de la que forman parte los solicitantes efectivos más los potenciales demandantes que no realizan la solicitud. Este último grupo se denomina como potenciales elegibles o personas que pudiendo hacer la solicitud no la hacen por diferentes razones (falta de información o complejidad administrativa, entre otras). Son los que en la literatura académica y práctica administrativa se denominan *non-take-up* (NTU).

AIReF (2022). *Primera Opinión Ingreso Mínimo Vital. Evaluación del Ingreso Mínimo Vital y otras estrategias de inclusión* (artículo 31.3 de la Ley 19/2021 de 20 de diciembre). <https://www.airef.es/es/estudios-observatorio/1-a-opinion-ingreso-minimo-vital/>

AIRe. (2024). *Tercera opinión. Ingreso Mínimo Vital* (No. 2/24). <https://www.airef.es/es/centro-documental/opiniones/tercera-opinion-sobre-el-ingreso-minimo-vital/>

HERNÁNDEZ, A., PICOS, F. y RISCARDO, S. (2022). «Moving towards fairer regional minimum income schemes in Spain». *Journal of European Social Policy*, 32(4), 452-466. <https://doi.org/10.1177/09589287221088174>

NOGUERA, J. A., ÁLVAREZ-CRONIN, E. y GIMÉNEZ DE LA PRADA, À. (2024). *La garantía de ingresos como derecho de ciudadanía. El impacto del Ingreso Mínimo Vital y su articulación con las rentas mínimas autonómicas: Una estimación*. Oxfam Intermón. <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/garantia-ingresos-derechos-ciudadania#>

NOGUERA, J. A. y DE QUINTANA, J. (2021). *El impacto potencial del Ingreso Mínimo Vital y su encaje con las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas*. Oxfam Intermón.

acreditación de los requisitos de acceso (RDL 28/2020; RDL 30/2020; RDL 3/2021).

En diciembre de 2021, la Ley 19/2021 consolidó el diseño del IMV e incorporó novedades como el Complemento de Apoyo a la Infancia (CAPI) (apartado 2.C). Desde entonces se han aplicado nuevas reformas para simplificar los trámites y mejorar la eficacia de la prestación (RDL 6/2022; RDL 11/2022; RDL 20/2022; Ley 31/2022; RDL 8/2023). Paralelamente se han impulsado medidas (campañas de comunicación, encuestas, medidas de mediación y apoyo) destinadas a reducir la población elegible que no solicita la prestación.

El IMV fue concebido también como instrumento para la inclusión social y laboral que desarrollaría herramientas orientadas a este fin. Así, las personas beneficiarias en edad activa son registradas como demandantes de empleo. Además, entre 2021 y 2024 se han desarrollado dos instrumentos clave. En primer lugar, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha financiado 34 proyectos piloto de itinerarios de inclusión con metodología RCT⁽⁸⁹⁾ (RD 938/2021). En segundo lugar, se reguló un sistema de incentivos al empleo para perceptores del IMV con nuevos ingresos laborales, operativo desde enero de 2023 (RDL 789/2022).

Finalmente, la reforma del desempleo asistencial de 2024 (RDL 2/2024) distingue la protección destinada a desempleados sin prestación contributiva de la de hogares en situación de pobreza. Esta reforma excluye las cuantías del subsidio de desempleo del cómputo de ingresos del IMV e introduce una 'pasarela' para acceder al IMV tras agotar el subsidio.

(89) La metodología Randomized Controlled Trial (RCT) es un método experimental utilizado para evaluar el impacto causal de una intervención o programa.

4.4.7.2. La adaptación de las rentas mínimas autonómicas

El IMV ha planteado retos significativos para la gobernanza de las rentas mínimas. Desde 2015, muchas CC.AA. habían reformado sus RMA para mejorar su eficacia y protección, aunque persistían los problemas de cobertura desigual, limitaciones administrativas y escasa financiación⁽⁹⁰⁾. En 2020, cuando se lanzó el IMV, algunas comunidades ya habían culminado esas reformas (Baleares, Navarra, Cataluña y Comunidad Valenciana, entre otras), mientras otras aún seguían en proceso (País Vasco).

El IMV proporciona una prestación 'suelo' y es una aportación financie a clave al sistema asistencial. Es compatible con las RMA de las CC.AA., excepto Navarra y País Vasco, que asumieron la gestión del IMV desde el inicio. El resto de las comunidades tuvo que redefinir su rol con poca coordinación con la Administración central.

A partir de distintos datos se observan varias trayectorias territoriales en la articulación de ambas prestaciones: comunidades que gestionan la prestación cuyas RMA 'absorben' al IMV (Navarra y País Vasco), comunidades que han mantenido RMA relevantes junto al IMV (Cataluña, Baleares o Comunidad Valenciana), comunidades en las que el IMV sustituye a una RMA limitada (Madrid y Castilla y León), comunidades en las que el IMV supera ampliamente la cobertura que ofrecía su RMA (Andalucía, Castilla-La Mancha, Ceuta o Melilla). En estos dos últimos casos se producen un relativo efecto sustitución entre IMV y RMA en vez de una ampliación de la inversión social⁽⁹¹⁾.

(90) HERNÁNDEZ, A., PICOS, F. y RISCARDO, S. (2022). «Moving towards fairer regional minimum income schemes in Spain». *Journal of European Social Policy*, 32(4), 452-466. <https://doi.org/10.1177/09589287221088174>

(91) AGUILAR-HENDRICKSON, M. y ARRIBA, A. (2024). «L'IMV i les rendes mínimes, quatre anys després». *Llei d'engiel*. <https://lleienyel.cat/imv-i-rendes-minimes/>

4.4.7.3. De las prestaciones familiares por hijo/a al complemento de apoyo a la infancia

La implementación del IMV ha contribuido también a la reforma de la protección infantil iniciada en marzo de 2019 con un moderado aumento de las PFHC. Aunque el acuerdo de Gobierno de diciembre de 2020 priorizaba este refuerzo, el diseño del IMV en junio de 2020 eliminó las PFHC para menores de edad sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%. Quienes cumplían los requisitos fueron traspasados de oficio al IMV y se cerró la admisión a nuevos solicitantes.

La Ley 19/2021 recuperó esta prioridad con la creación del CAPI dentro del IMV. Desde enero de 2022 pueden acceder hogares con menores de edad que cumplan requisitos del IMV y cuyos ingresos no superen tres veces su umbral de ingresos (y 1,5 veces el umbral de patrimonio). En 2024, las cuantías del CAPI fueron de 115 euros (menores de 2 años), de 80.5 euros (3-6 años) y de 57.5 euros (6-18 años).

4.4.7.4. El impacto de las reformas

En diciembre de 2024, el total de perceptores del IMV-RM era de 421.282. Este volumen de perceptores suponía alrededor de un 2,2% de los hogares. Esta proporción oscilaba, por CC.AA., entre los niveles más altos en Melilla (7,3%) y Ceuta (6,1%), seguidos de Andalucía y Extremadura (3,8% y 3,2%, respectivamente) y, en el extremo opuesto, Baleares (1,0%), Cataluña (1,2%) y Madrid (1,4%). Los perceptores de Andalucía suponían un 29,8% del total, los de la Comunidad Valenciana un 20,3% y Cataluña un 19,4%.

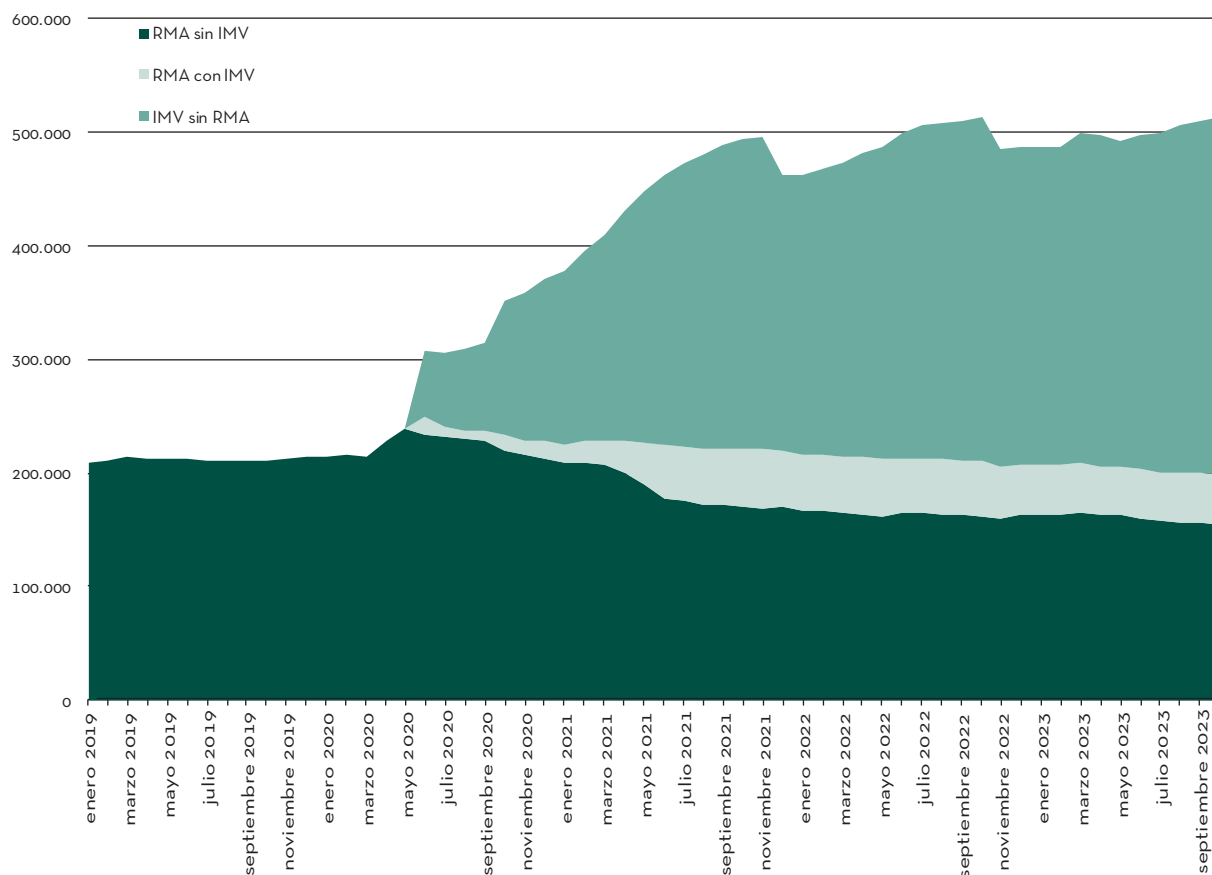
Ello supone un volumen de población protegida superior al de las rentas mínimas no solo en la fecha, sino en los momentos de mayor desarrollo de estas. En 2020, el total de perceptores de las rentas mínimas autonómicas a lo largo del año fue de unos 369.000, lo que supondría algo menos del

2% de los hogares de España. Por lo que se refiere a la combinación de ambos tipos de prestaciones (IMV y RMA), solo disponemos de los datos recopilados por la AIREF hasta octubre de 2023. En ese mes había 359.094 perceptores del IMV (1,9% de los hogares), de los que 43.756 también percibían la prestación autonómica. Las rentas mínimas autonómicas añadían otros 154.777 perceptores a los del IMV, y elevaban hasta 513.871 los perceptores de una, otra o ambas prestaciones, alrededor de un 2,7% de los hogares (gráfico 4.10).

La creación y el desarrollo hasta la fecha del IMV ha tenido como efecto un aumento sustancial de la población protegida por renta mínima en el conjunto de España. La cobertura se ha casi duplicado (de un 1,3% a un 2,2% de hogares). Esto se explica por la extensión del IMV y porque las rentas mínimas, en conjunto, no se han reducido drásticamente. Sin embargo, esta evolución es muy diferente por comunidades. En primer lugar, porque el IMV ofrece una cobertura muy superior en CC.AA. de mayor nivel de pobreza y menor nivel de renta, y corrige así uno de los problemas de la red autonómica anterior, a saber, su importante cobertura en unas pocas regiones con menos pobreza y su carácter casi simbólico en los territorios con mayor pobreza. En segundo lugar, porque mientras buena parte de las comunidades con programas más limitados han dejado que decaigan sustituidos por el IMV, unas cuantas han mantenido e incluso aumentado sus programas.

Si bien no hay duda de que el IMV ha aumentado en conjunto la protección de una parte de los hogares más pobres, la cobertura sobre la población destinataria es modesta. Las cifras varían dependiendo de los métodos utilizados para estimar la población elegible que no solicita la prestación si se toma como referencia la población que cumple los requisitos formales (no siempre fáciles de identificar en las fuentes de datos) o la que se encuentra en una situación de pobreza severa (que en parte no cumple alguno de los requisitos formales).

GRÁFICO 4.10. Evolución del total de perceptores del IMV y de la renta mínima autonómica (sin considerar los que solamente recibe el Complemento de Apoyo para la Infancia (CAPI) en 2019-2023



Fuente: AIReF 2014, a partir de INSS y comunidades autónomas.

La AIReF⁽⁹²⁾ estimó para 2023 una cobertura del 44% de los hogares potencialmente beneficiarios del IMV-renta mínima. La cobertura del Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI) aparece como muy inferior y se situaría en alrededor del 27% de los beneficiarios potenciales. Otros trabajos ofrecen cifras parecidas o inferiores si se toma como referencia la pobreza

severa⁽⁹³⁾, y menores aún si se toma como referencia la pobreza del 60% de la mediana. Los análisis del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM, 2024) confirma plenamente este panorama de cobertura.

Las razones de la baja cobertura tienen que ver con diversos factores. Entre quienes cumplen los

(92) AIReF (2024). *Tercera opinión. Ingreso Mínimo Vital* (No. 2/24). AIReF. <https://www.airef.es/es/centro-documental/opiniones/tercera-opinion-sobre-el-ingreso-minimo-vital/>

(93) AYALA, L., JURADO, A. y PÉREZ, J. (2022). «El Ingreso Mínimo Vital: Adecuación y cobertura». *Papeles de Economía Española*, 172, 155-169. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/06/PEE_172_Luis-AYALA-CA%C3%91%C3%93N.pdf

TABLA 4.6. Población con discapacidad por grupos de edad y sexo

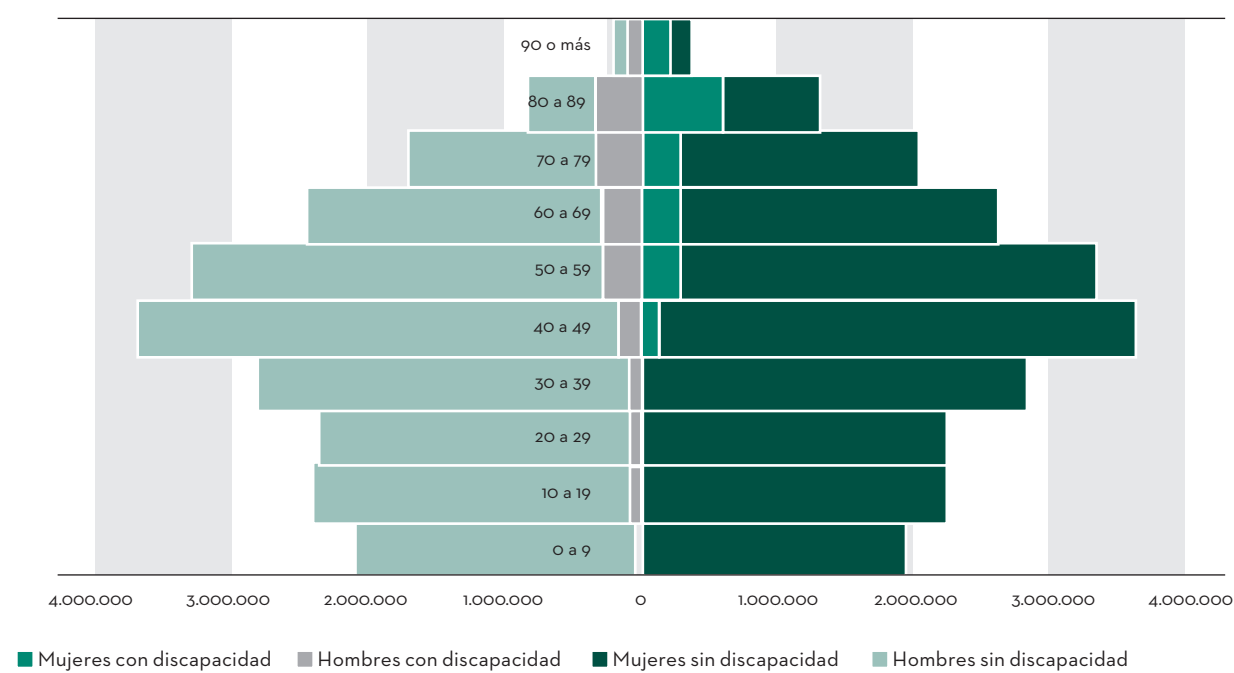
Edad / Sexo	Mujeres	Varones	Total
De 2 a 34 años	145.504	231.731	377.235
De 35 a 64 años	731.464	647.209	1.378.673
De 65 años o más	1.693.656	934.386	2.628.042
Total	2.570.624	1.813.326	4.383.950

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de discapacidad, autonomía personal y situaciones de dependencia, EDAD 2020 (INE, 2022).

requisitos formales, la falta de información (o la información errónea) aparece como la primera causa, seguida de las dificultades de acceso (trámites, lenguaje, comprobantes), el miedo a tener que reintegrar parte de la prestación, que la cuantía que se vaya a percibir no compense el esfuerzo de solicitar o que se esté percibiendo una renta mínima autonómica. El miedo a tener que reintegrar tiene relación con un problema que también afecta al *take-up*, a saber, el uso de los ingresos del año fiscal anterior como referencia. Por un lado, supone que tienen derecho al IMV personas que hoy no carecen de ingresos y sí

carecieron el año pasado. Es poco probable que las personas que estén en esa situación soliciten la prestación. Por otro, significa que el cambio de circunstancias económicas que debe llevar a solicitar la baja en el IMV no se tiene en cuenta cuando se produce, sino al cambiar de año. Eso puede llevar a situaciones en las que no se comunique (o se tramite) a tiempo y dé lugar a cobros indebidos. En suma, el aumento de la cobertura ha venido acompañado de problemas de acceso y permanencia por causas administrativas y aquellas otras que se relacionan con las personas elegibles que no solicitan la prestación.

GRÁFICO 4.11. Pirámide de población de España (toda la población y población con discapacidad)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de discapacidad, autonomía personal y situaciones de dependencia 2020 (INE, 2022).

Finalmente, ha destacarse la importancia de los proyectos de inserción sociolaboral como parte de la lógica del IMV. Entre 2021 y 2022 se han puesto en marcha 32 proyectos piloto que desarrollan itinerarios de inclusión en colaboración con CC.AA., ayuntamientos y entidades del TSAS dirigidas al empleo, acompañamiento social, educación, vivienda, pobreza energética y acceso digital, cuyos resultados se han hecho públicos en esta primera ronda de proyectos⁽⁹⁴⁾.

4.4.8. Políticas de discapacidad en España: avances normativos y desafíos estructurales⁽⁹⁵⁾

La población con discapacidad en España se ha incrementado notablemente en las últimas décadas, debido principalmente al envejecimiento de la población. De acuerdo con los datos de la Encuesta de discapacidad, autonomía personal y situaciones de dependencia (EDAD) de 2020 (INE, 2022), en España hay 4.383.950 personas con discapacidad de 2 años o más residentes en hogares, un 9,5% del total de la población. Más de 2,6 millones de ellas son mayores de 65 años, lo que supone el 60% de la población con discapacidad total en España (tabla 4.6).

A dicha población residente en hogares, según la EDAD-Centros (INE, 2024b) se añadirían 357.894 personas con discapacidad que residen en establecimientos colectivos, el 94,7% de la población que

vive en centros residenciales en España, lo que permite estimar el total de población con discapacidad en España en casi cinco millones de personas.

Si bien la discapacidad tiene su origen en una cuestión de salud o funcionamiento que puede estar ya presente en el momento del nacimiento, la probabilidad de tener una discapacidad se va acumulando a lo largo de la vida y, con bastante frecuencia, está relacionada con la cronificación de problemas de salud y el proceso de envejecimiento. Tal como se muestra a continuación (Gráfico 4.11), la población con discapacidad representa una pequeña parte sobre el conjunto de la población infantil y juvenil y la población en edad activa, pero su peso aumenta de forma muy significativa en la tercera edad, hasta alcanzar la mayoría de la población en las edades más avanzadas (90 años o más).

El momento en que se produce la discapacidad, por lo tanto, va a afectar de forma muy diferente en las trayectorias vitales de las personas. Que la discapacidad sea congénita o se adquiera en los primeros años de la vida, o bien que se adquiera durante el proceso de envejecimiento, va a tener consecuencias muy distintas tanto en las necesidades y demandas de las personas como en la variedad de recursos y políticas que se han de requerir para dar respuesta a las diferentes necesidades que se producen en cada momento del ciclo vital. En ese sentido, es importante poner de manifiesto la relación bidireccional entre discapacidad y exclusión, pues tener una discapacidad incrementa el riesgo de pobreza y exclusión social y, a su vez, las situaciones de pobreza y de exclusión social incrementan las probabilidades de adquirir una discapacidad⁽⁹⁶⁾.

- ⁽⁹⁴⁾ MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (MISSM) (2025). Laboratorio de Políticas de Inclusión Social: PALANCAS PARA LA INCLUSIÓN. Recomendaciones del Laboratorio de Políticas de Inclusión en base a la Evidencia Científica. Resumen de los proyectos adscritos al hito 351 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Este apartado se basa en el Documento de trabajo n.º 4.17 redactado por DÍAZ, E., HUETE, A. y JIMÉNEZ, A. (2025). *Políticas para personas con discapacidad en España*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

- ⁽⁹⁶⁾ ABBERLEY, P. (2008). «El concepto de opresión y el desarrollo de una teoría social de la discapacidad». En Barton, L. (comp.). *Superar las barreras de la discapacidad*. Ediciones Morata, pp. 34-50.
DÍAZ VELÁZQUEZ, E. (2017). *El acceso a la condición de ciudadanía de las personas con discapacidad en España. Un estudio sobre la desigualdad por razón de discapacidad*. Madrid: Ediciones Cinca.

Para las políticas de inclusión e igualdad, la Estrategia Española sobre Discapacidad (2022-2030) se erige en la principal referencia. Además, las políticas y leyes dirigidas a las personas con discapacidad no solo han procurado garantizar sus derechos sociales, promoviendo políticas específicas que asegurasen su bienestar, sino que en los últimos años también se han orientado a garantizar derechos civiles y políticos que en el pasado habían sido negados a este colectivo. Para la consecución de esos avances legislativos y hacer posibles los objetivos de inclusión y de reconocimiento de derechos anteriormente citados, ha sido clave el papel que ha ejercido el movimiento social agrupado en torno a las entidades de atención y representación de las personas con discapacidad y sus familias⁽⁹⁷⁾.

Ha sido un hito la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU de 13 de diciembre de 2006, lo que no quiere decir que su materialización haya ido al propio ritmo de esta convención o de las diferentes leyes (Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre; leyes y normas contra la discriminación del colectivo⁽⁹⁸⁾) y es-

trategias nacionales en el marco de las estrategias europeas (Estrategia Española de Discapacidad 2014-2020, Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030 y la Estrategia Estatal) y autonómicas.

El diseño de la LAPAD, bajo un enfoque gerontológico y asistencialista, concibe la dependencia como una condición individual y la autonomía personal la restringe a las actividades básicas de la vida diaria, lo cual limita el alcance para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad, aunque se añadan prestaciones como la de asistencia personal, cuyo peso en el sistema es residual⁽⁹⁹⁾.

Los cambios legislativos de los últimos años, por lo tanto, han supuesto notables variaciones a nivel formal y aún simbólico, pero no han supuesto modificaciones sustantivas de las políticas públicas. Un hito destacado en este sentido ha sido la reforma del artículo 49 de la Constitución, aprobada en febrero de 2024 con un amplio consenso parlamentario (la nueva redacción subraya que las personas con discapacidad ejercen los derechos contemplados en el Título I de la Constitución en condiciones de igualdad y libertad reales y efectivas). Siguen existiendo ámbitos en los que los avances son muy lentos, como es el educativo. Los cambios desiguales en las políticas se han traducido en una mayor inversión social. Así, en 2020 el gasto en discapacidad alcanzó el 3,1% del PIB y se equiparó a la media europea.

DÍAZ VELÁZQUEZ, E. y HUERE-GARCÍA, A. (2024): «Desigualdad por razón de discapacidad. La intersección de la discapacidad con otros ejes de estratificación y exclusión». En García-Santesmases, A. y Sanmiquel, L. (coords.). *Trabajo social y discapacidad: Claves para abordar la intervención desde una perspectiva crítica*. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.

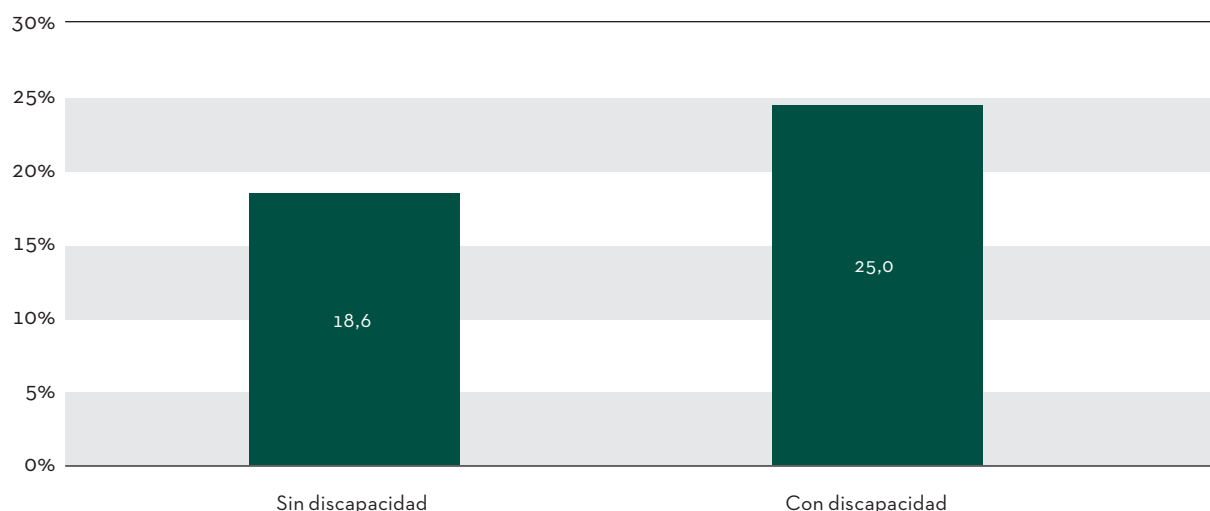
(97) DÍAZ VELÁZQUEZ, E. (2018). «La discapacidad en las políticas sociales», En Herrera-Gutiérrez, M.R. (ed.). *Políticas públicas en tiempos de incertidumbre. Aportes para una agenda de investigación*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 297-313.

(98) La Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica; la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad, o la Ley Orgánica 2/2020, de

16 de diciembre, de modificación del Código Penal para la erradicación de la esterilización forzada o no consentida de personas con discapacidad incapacitadas judicialmente; y el Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, la declaración y la calificación del grado de discapacidad.

(99) HUETE-GARCÍA, A. (2015). «El impacto de la LAPAD en el movimiento asociativo de la discapacidad». *Documentación Social*, 177, 143-162.

DÍAZ VELÁZQUEZ, E. (2017). *El acceso a la condición de ciudadanía de las personas con discapacidad en España. Un estudio sobre la desigualdad por razón de discapacidad*. Madrid: Ediciones Cinca.

GRÁFICO 4.12. Tasa porcentual de hogares en exclusión social según la presencia de discapacidad en el hogar

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Sobre Integración Social y Necesidades Sociales 2024 (EINSFOESSA2024).

La Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales 2024 (EINSFOESSA 2024) evidencia que el 18,6% de los hogares se encuentran en situación de exclusión social, porcentaje que se eleva al 25% en los hogares con presencia de discapacidad. En exclusión severa están el 8,6% de los hogares sin discapacidad, en contraste con el 14,3% de los hogares con alguna persona con discapacidad.

Por otra parte y según la Encuesta Nacional de Salud (ENSE 2017), conforme descendemos en la clase social del hogar, entendida como el nivel ocupacional de la persona de referencia del hogar, la proporción de personas con discapacidad, tanto moderada como grave, es mayor: en los hogares de clases sociales más bajas existe un 80% más de probabilidades de que exista una discapacidad que en los hogares de clase alta y casi el triple de que esa discapacidad sea de mayor gravedad.

La estrecha relación entre discapacidad y exclusión justifica la existencia de políticas sociales

que favorezcan la inclusión de las personas con discapacidad, proporcionando los apoyos y servicios que se requieran, así como transformando el entorno social, de tal manera que la brecha existente entre población con y sin discapacidad se reduzca.

Es por ello por lo que las diferentes políticas sociales sectoriales (empleo, educación, servicios sociales, sanidad, vivienda y garantía de ingresos), analizadas en detalle en el documento de trabajo que da soporte a este apartado, han prestado especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad⁽¹⁰⁰⁾.

A partir de lo anterior cabe preguntarse por las tendencias de futuro en el desarrollo de las políticas sociales para personas con discapacidad. En España, no existe una tradición conso-

(100) JIMÉNEZ LARA, A. y HUETE-GARCÍA, A. (2010). Políticas públicas sobre discapacidad en España. Hacia una perspectiva basada en los derechos. *Política y Sociedad*, vol. 47, n.º 1: 137-152.

lidad de política pública sobre discapacidad como tal, sino un conjunto disperso de acciones gubernamentales y administrativas que han surgido de la agregación de elementos heterogéneos(101). Consciente de la necesidad de superar estas insuficiencias, el tercer sector de la discapacidad agrupado en torno al CERMI aprobó en el I Congreso Nacional de Políticas Públicas de Discapacidad, celebrado en Alicante en 2022, la *Declaración de Alicante* para una política pública exigente de discapacidad. Resulta esencial sentar las bases de una política social sobre discapacidad, estructurándola en torno a dos ejes principales: la provisión de apoyos personalizados y la transformación del entorno(102). Las personas con discapacidad necesitan recursos específicos para cubrir sus necesidades de apoyo, pero también es imprescindible transformar el entorno social para eliminar las barreras y discriminaciones estructurales que persisten.

El futuro de las políticas sociales sobre discapacidad enfrenta algunos retos fundamentales, entre los que destacan la personalización de los apoyos con criterios de equidad, la organización colectiva de esos apoyos y la reducción de las desigualdades por razón de discapacidad. La personalización de los apoyos implica reconocer la diversidad de necesidades

dentro del colectivo y desarrollar respuestas ajustadas a las demandas, los deseos y las metas de cada persona, superando los modelos rígidos o institucionalizados. La organización de los apoyos, por lo tanto, debe garantizar su equidad en el acceso. No todas las personas con discapacidad tienen las mismas posibilidades de elegir y gestionar los servicios que necesitan. Factores como el tipo de discapacidad, el lugar de residencia y las condiciones socioeconómicas influyen significativamente en esta capacidad de acceso. La organización de los apoyos, asimismo, no puede ignorar las condiciones laborales de quienes los prestan. La feminización del sector de cuidados y las precarias condiciones laborales reflejan la escasa valoración social de estas tareas.

Un modelo inclusivo y digno debe garantizar no solo la autonomía de quienes reciben los apoyos, sino también los derechos de quienes los brindan, superando las desigualdades de género y mejorando las condiciones laborales en el sector. Este equilibrio requiere un debate público amplio y consensuado sobre los límites y responsabilidades en la provisión de cuidados y apoyos. De la misma manera es necesario que las políticas se centren en reducir la desigualdad por razón de discapacidad, dado que las personas con discapacidad y, por extensión, los hogares en que estas residen, cuentan por lo general tanto con un menor nivel de ingresos como con mayores gastos para dar respuesta a sus necesidades. Para ello, las políticas sociales dirigidas a las personas con discapacidad han de dar respuesta tanto a las limitaciones en los ingresos como a los mayores gastos extraordinarios, ya sea en este caso con prestaciones económicas complementarias o bien garantizando la prestación pública y gratuidad de los apoyos que necesitan.

(101) PÉREZBUENO, L.C. (2022). *Configuración y contenidos de las políticas públicas de discapacidad*. I Congreso Nacional de Políticas Públicas de Discapacidad. Ponencia inaugural. Alicante, 23 de noviembre de 2022. <https://congreso.cermiv.es/wp-content/uploads/2022/12/LUIS-CAYO-PEREZ-BUENO.pdf>

(102) DÍAZ VELÁZQUEZ, E. (2021). «Resultados de inclusión social. Igualdad de oportunidades y no discriminación». En M. P. Díaz López, M.P., Huete-García, A. y Díaz Velázquez, E. (coords.). *Personas con discapacidad: derechos sociales y cultura de las capacidades*. Universidad de Barcelona y Edicions Saragossa, pp. 189-206.

4.5. Retos de futuro del Estado de Bienestar en España

4.5.1. Cuatro décadas de política migratoria en España⁽¹⁰³⁾

La política migratoria es una de las políticas más complejas desde hace décadas, no solo en España, sino a nivel europeo y mundial. Requiere de principios, de consenso, de percepciones sociales apoyadas en la evidencia y de una adecuada gestión a la complejidad que supone la mezcla de las migraciones económicas, el asilo y refugio, la recepción y el asentamiento. Sus piezas fundamentales son: regulación de entradas, regularización de lo evidente e inclusión para la convivencia.

Los ambientes sociales en los que se desarrolla la política de integración son: a) el encaje social y cultural, así como la percepción que domina en la sociedad mayoritaria; b) también cuentan, y mucho, las decisiones y proyectos de los inmigrantes; c) el ecosistema político y mediático; y d) por último, la política que se despliega mediante leyes, normas y acciones a través de los distintos niveles del Estado.

Hace cuatro décadas que se produjo un giro político como consecuencia del cambio de escenario en materia migratoria. La primera ley de extranjería vio la luz en 1985 (Ley de los derechos y libertades de los extranjeros en España). La nueva norma constituyó un aviso para que la ciudadanía española tomara conciencia de una realidad incipiente,

pero tuvo escaso eco público. En la memoria colectiva persistía la experiencia y la conciencia de ser un país de emigración.

En España, el desarrollo de la política inmigratoria ha transcurrido en tres secuencias de tiempo. La primera fue la de la obsesión controladora, esa que actuaba para poner todas las trabas posibles al extranjero no comunitario. En esa fase que se desplegó desde 1985 a 1991 aprendimos (o debiéramos haber aprendido) que los flujos se regulan con criterio, pero no se cortan de raíz ni se detienen en seco. Es más seguro y resulta más eficaz proponer para persuadir que reprimir y prohibir. La segunda secuencia, de 1992 a 2005, estuvo presidida por una sucesión de regularizaciones «extraordinarias y masivas» para dar carta de legalidad a la realidad de hecho. Se aprendió que «ordenar la inmigración» quiere decir prepararse para acogerla y conocerla, y cayó por su propio peso la necesidad de emprender una política de inmigración proactiva. La tercera secuencia es en la que nos encontramos, 2006-2025, la de saber que un buen sistema de acogida es la puerta de entrada para una más pronta integración. Es la fase de grabar en el corazón del Estado que la inmigración es parte de la dinámica de reproducción de la sociedad. La población inmigrante estructura y desestructura la convivencia, es decir, las relaciones sociales. España, a lo largo de su historia, ha sido pluricultural y ahora aún lo es más debido a la instalación de inmigrantes. Es un Estado compuesto y multinacional de hecho y de derecho.

La política de inmigración se empezó a escribir a mitad de los años ochenta del siglo XX. Una vez cerrada la transición a la democracia, pasábamos de ser, fundamentalmente, un país de emigrantes a uno progresivamente de inmigrantes. Pero

⁽¹⁰³⁾ Este apartado se basa en el Documento de trabajo n.º 4.18 redactado por GONZÁLEZ, A. y IZQUIERDO, A. (2025): *Cuatro décadas de política migratoria*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

cuatro décadas no han sido suficientes para cambiar *la mentalidad de país de emigración a sociedad receptora de inmigrantes*.

En este contexto general, la historia social de la inmigración en España, su análisis y comprensión, son de crucial importancia. Baste una mirada general a estas:

4.5.1.1. Política reactiva de extranjería: 1985-1991

Se inicia con la Ley 5/1984 de asilo y su reglamento de ejecución de 1985. Una ley y su reglamento que fueron modificados 10 años después. A continuación, el hito más relevante fue la Ley de Extranjería de 1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Era una ley de extranjería hecha para cumplir con el mandato constitucional, las recomendaciones de los organismos internacionales y las obligaciones debidas a la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea (CEE). Inaugura *la cultura de regularizaciones* y se centra en *el control de los flujos, la integración apenas constituía un apéndice*. Si la regulación de los flujos era donde se ponía el foco, la generación de irregularidad fue su resultado. La Ley de 1985 introdujo una disposición transitoria que contemplaba la primera de una continuada serie de regularizaciones. Quizás esta sea la etapa de la política migratoria en la cual se hizo más patente el prejuicio defensivo con el que se veía el hecho de la inmigración, con el claro protagonismo del Ministerio del Interior.

4.5.1.2. La segunda etapa, política activa de inmigración: 1992-2005

El tramo temporal que discurre entre la publicación de la Ley de 1985 y la toma de conciencia que supuso la elaboración de la contestación

del Gobierno a la Proposición No de Ley de 1991 ha sido caracterizado como el tiempo de la extranjería y, de acuerdo con este concepto, el protagonismo corresponde al Ministerio del Interior. Durante esa fase reactiva de la acción de Gobierno el mejor extranjero era el que no venía para quedarse(104). En su segunda parte, el control de la inmigración parcialmente transitó hacia las políticas laborales y de ordenamiento de una población residente extranjera que casi se multiplica por cuatro entre 1985 (241.961) y 1999 (801.329)

Los sectores de actividad en los que legalmente se empleaban los extranjeros eran los servicios (tres de cada cuatro) y escasamente la industria, mientras que la construcción y la agricultura apenas reunía a uno de cada diez trabajadores extranjeros. Se hizo evidente que la dinámica económica era la clave de la evolución migratoria y así ha seguido siendo hasta hoy(105). Los ciclos de bonanza y de tempestad económica marcan el devenir de los flujos y en gran medida de la normativa y regulación aprobadas en cada momento.

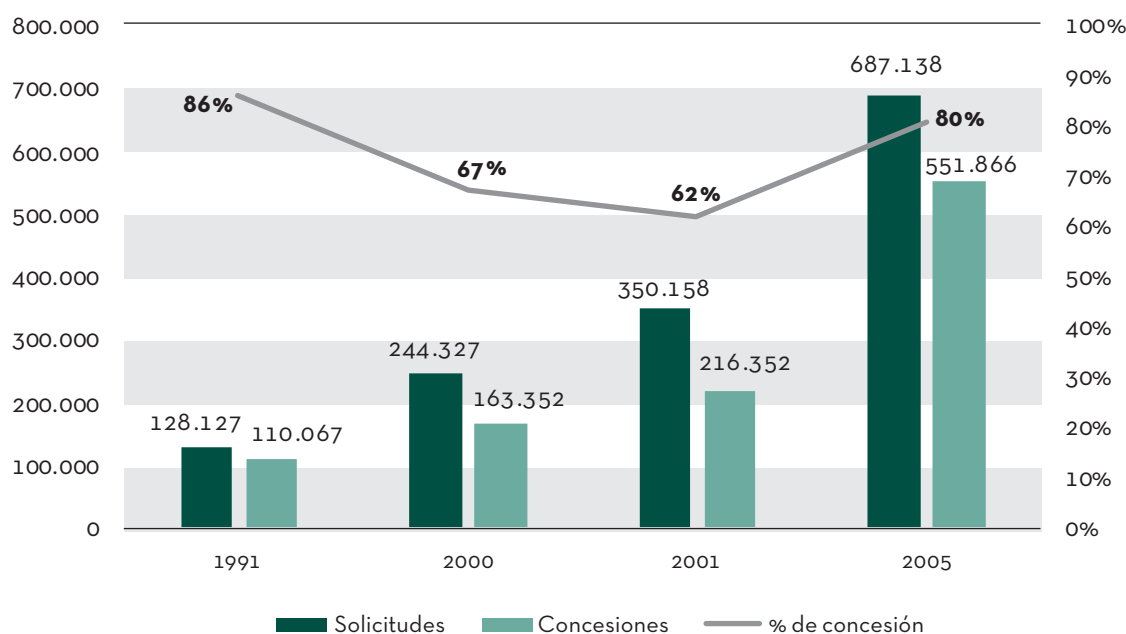
Desde entonces hasta la actualidad, la política de extranjería se ha basado en dos instrumentos proactivos basados en la Proposición No de Ley de 1991: a) los **contingentes** para encauzar los flujos y anticiparse a la inmigración irregular a través de cupos anuales, con rango legal a partir de la Ley 4/2000, que han demostrado ser útiles pero son rígidos y con limitada

(104) ARANGO, J y SANDELL, R. (2004). «Inmigración: prioridades para una nueva política española». *Informes Elcano*, n.º 1, Madrid: Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (1992). *La inmigración ilegal. La inmigración en España: 1980-1990*. Colección Informes. Madrid: Ministerio de Trabajo, pp.136-225.

(105) VELÁZQUEZ-GAZTELU, J.P. (2015). *Capitalismo a la española*. Madrid: La Esfera de los Libros.

GRÁFICO 4.13. Procesos de regularización de extranjeros en España: solicitudes y concesiones



Fuente: Dirección General de Migraciones (Regularización 1991), Ministerio del Interior (Regularización 2000 y 2001) y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Normalización 2005)(106)

capacidad de adaptación a las circunstancias; y b) las **Regularizaciones «extraordinarias/masivas»** (véase gráfico 4.13) se han llevado a cabo en ocho ocasiones durante esos 20 años. Ocho explícitas y otras tantas sin tal nombre como hemos visto que fueron los contingentes durante la década de los noventa del siglo pasado. La principal fuente donde bebía esa cultura fue la economía sumergida, principalmente, de la empresa pequeña. En efecto, la contratación verbal tiene un fuerte poder de seducción. Es flexible y resiliente. Atrapa al trabajador y lo integra en una secuencia de continuidades y rupturas encadenadas. Pero las regularizaciones se han convertido en el imaginario colectivo y, en cierto modo, en la práctica institucional en la causa del llamado «efecto llamada», según el cual las personas inmigrantes regularizadas dejan vacantes los trabajos que estaban desempeñando sin

contrato al tiempo que esos empleos atraen a otros irregulares que vienen de fuera para cubrirlos (107).

(106) Los datos de la regularización del año 1991 son a fecha 31 de noviembre de 1993 de la Dirección General de Migraciones. Los datos de la regularización del año 2000 son a fecha 20 de junio de 2002, y la fuente es el Ministerio del Interior. Los datos de la regularización del año 2001 son a fecha 15 de abril de 2002, y la fuente es el Ministerio del Interior. Los datos de la normalización del 2005 son a fecha 1 de noviembre de 2005, y la fuente es el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

(107) IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (2006). *Cuatro razones para pensar en la inmigración irregular* en Migraciones, nuevas movilizaciones en un mundo en movimiento. Barcelona: Blanco Cristina (ed.), Anthropos Editorial, pp. 139-159.

IZQUIERDO ESCRIBANO, A. y FERNÁNDEZ SUÁREZ, B. (2009). «La gestión política de la inmigración en España (2000-2008)» Navarro, V. (dir.). *La situación social de España (II)*. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 289-332.

La presión de la Unión Europea fue la primera resonancia de las legalizaciones masivas en la política migratoria. Regularizar tiene alcance comunitario y no solo nacional. De suerte que la resistencia europea a las legalizaciones extraordinarias impulsa una segunda consecuencia, a saber, que el poder ejecutivo quiera sustituir las regularizaciones masivas por mecanismos permanentes (arraigo) y preventivos (contingentes) para regular los flujos de inmigración y las demandas de mano de obra. Las regularizaciones evidenciaron que no éramos capaces de regular y encauzar los flujos por las vías legales. La constatación de ese fracaso condujo a formular una política activa de inmigración. Los objetivos que se propone la política activa son los de reducir los flujos irregulares, vigilar la economía sumergida, perseguir las redes organizadas, cooperar con los países de origen y ofrecer alternativas para una inmigración regular y ordenada.

Contingentes y regularizaciones no han sido esfuerzos del todo baldíos puesto que tanto la dimensión de la irregularidad como la proporción de inmigrantes que entran con un permiso de residencia de larga duración en los últimos años tienen un peso considerable en los flujos de entrada. Valga como prueba que del flujo de inmigrantes (888.000) que llegó a España en 2021, un 42%, es decir, 370.000, entraron con un permiso permanente, de larga duración según el informe de la OCDE de 2023.⁽¹⁰⁸⁾

El énfasis laboral se constituye en la seña indeleble de la política de inmigración en España, mientras que el publicitado efecto llamada constituye el ariete ideológico que alimenta la xenofobia. Ese discurso manipulador se elaboró al tiempo que se reparaba la maquinaria interna que generaba inestabilidad documental.

⁽¹⁰⁸⁾ Esa cifra comprende a los inmigrantes que llegaron por la vía de libre circulación (31%) y al 40% de los admitidos a título de miembros de familia, además de un 11% de trabajadores inmigrantes y el 7% de migrantes humanitarios (OCDE, 2023).

4.5.1.3. Tercera etapa: 2006-2025

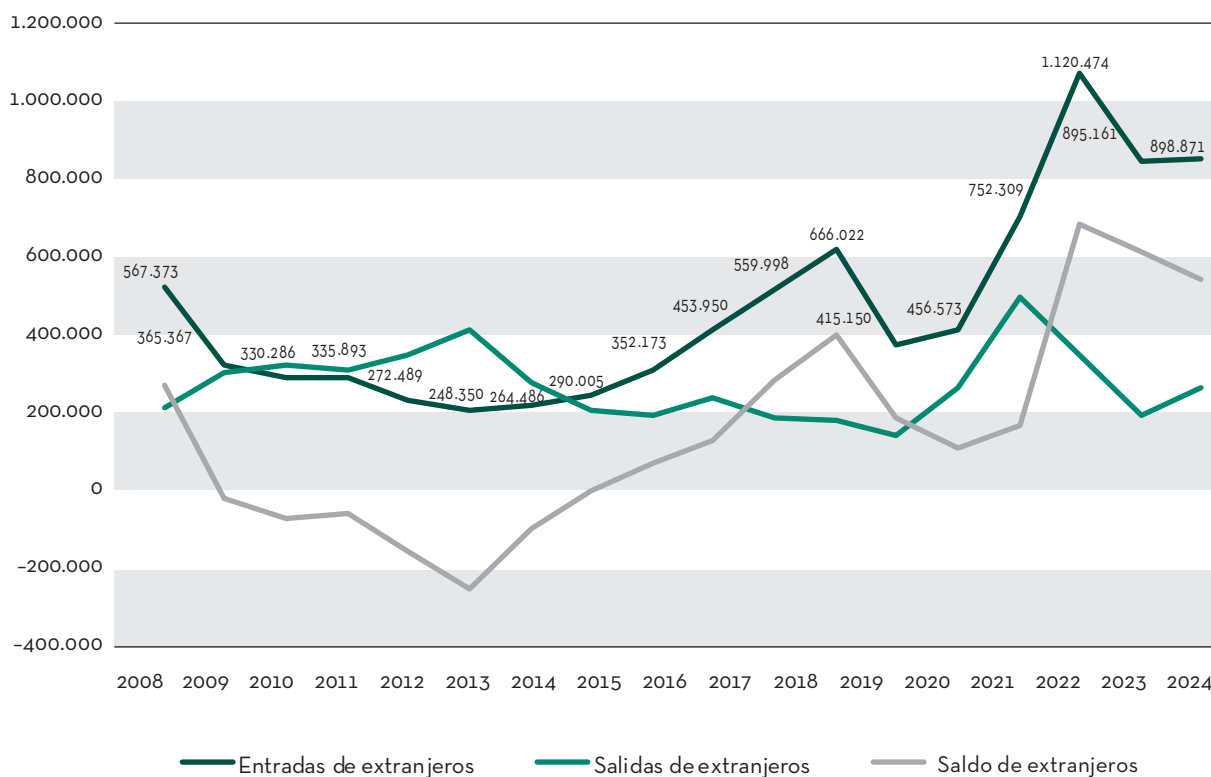
Decíamos al principio que las políticas de inmigración tienen tres funciones: control de flujos, estabilización de las llegadas e integración social. Esta última ha sido a lo largo del tiempo la gran ausente a pesar de iniciativas de gran importancia como el I Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010) y de los programas de integración autonómicos y municipales, ejecutados siempre por ONG generalistas (Cruz Roja, Cáritas) o especializadas. La llegada de la crisis financiera en 2008 supone un freno a la inmigración y un incremento de las salidas. Pero al mismo tiempo, se producen recortes en la inversión social en integración y, en general, la atonía en las políticas de integración⁽¹⁰⁹⁾.

Al margen de las entradas irregulares, por costa o por las vallas de Ceuta y Melilla, en 2018 ya se sentía con fuerza la recuperación económica, que siempre va acompañada de un crecimiento de las entradas globales de población extranjera, y que mayoritariamente se producen de forma regular por vía aérea, tal como se puede observar en el gráfico 4.14.

La pandemia de COVID-19 alteró nuestra vida y nuestro mundo, especialmente en lo relativo a la movilidad, a escala local y global. Los flujos se redujeron de forma notable, más los de entrada que los de salida, pues si las perspectivas económicas ya eran difíciles en España para nacionales y extranjeros, aún más podían serlo para quienes intentaban regresar a sus países sin un asidero firme a mercados de trabajo igualmente inciertos y EB débiles o inexistentes. Más allá del posible contagio y los riesgos evidentes para la salud que la población inmigrante sufrió con especial intensidad, debido a condiciones habitacionales y económicas de media peores

⁽¹⁰⁹⁾ GONZÁLEZ FERRER, A. y CEBOLLA BOADO, H. (2008). *La inmigración en España 2000-2007*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

GRÁFICO 4.14. Entradas, salidas y saldo de extranjeros en España en el periodo 2008 a 2024



Fuente: INE, Estadística de Migraciones (INE) y Estadística Continua de Población (INE).

Nota: Las cifras para 2023 y 2024 se han estimado a partir de las cifras de flujos migratorios disponibles para las diez nacionalidades más numerosas (nuevo si España es una de ellas, porque se excluye del cómputo, referido solo a la inmigración y emigración de extranjeros) y el porcentaje del total que representaron las diez primeras nacionalidades en las cifras de 2022.

que las del español medio(110), quienes tenían autorizaciones de residencia temporales pendientes de próxima renovación se enfrentaban al grave problema de la irregularidad sobrevenida; y quienes estaban esperando su primer permiso podían quedar suspendidos en un limbo que agravaría su vulnerabilidad en un momento en que tener, como mínimo, acceso a los servicios públicos básicos resultaba crucial para la supervivencia.

(110) IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (2021). «No hay COVID entre los inmigrantes». *Mientras Tanto*, n.º 204.
ZUGASTI, N. (2022). *El impacto de la crisis en la población extranjera. Consecuencias de la Covid-19 en España*. Madrid: Fundación FOESSA, pp. 329-344.

El crecimiento económico posterior a 2021 dio paso a un enfoque eminentemente laboral de la política migratoria y a una regulación de la inserción laboral de menores no acompañados de 16-17 años. El 2022 fue un año de reformas en pro de una migración legal, ordenada y segura, orientada al mercado de trabajo, a la vez que amplió la figura del arraigo familiar. En el documento *Líneas básicas de una política de extranjería* de octubre de 2024, por parte del Gobierno se plantean tres objetivos: control fronterizo, encauzar los flujos hacia la legalidad y abrigarse con la UE ante el impulso de las corrientes inesperadas, que tienen el mismo objetivo, a saber, un mejor manejo de la inmigración irregular, procurar la convivencia mediante la integración social y cultural, y

cooperar al desarrollo de los países de origen a fin de evitar la emigración desesperada.

Comparando la política del Gobierno socialista de 1991 con la presentada el 9 de octubre de 2024 resalta la invariabilidad del enfoque, que sigue congelado en la necesidad de mano de obra de bajo precio para desempeñar los empleos más precarios, así como en la dificultad de organizar la demanda por vías legales. A ese criterio se añade ahora el *marketing* del llamado invierno demográfico. Sin embargo, ni las necesidades insatisfechas en algunas actividades socialmente necesarias, aunque poco valoradas, ni el nada súbito envejecimiento de la población son fenómenos nuevos. El envejecimiento es un éxito del desarrollo social y la inmigración no va a revertirlo.

El primer cometido de la política de inmigración es acoger a los inesperados y encauzar a los reclutados. En ello consiste la regulación y gestión de los flujos, y no en lograr la inmigración cero. A partir de ahí, el sistema de acogida ha de estar dispuesto para los imprevistos. Informarles de sus derechos y ofrecerles oportunidades para aprender el idioma. Luego toca ayudar desde las CC.AA. y municipios a los que se quedan a buscar una vivienda en su territorio, así como acompañarlos tanto en su instalación residencial como en la inserción laboral y formativa(111).

Las tendencias migratorias recientes(112) han adquirido en el nuevo contexto de la globali-

zación perfiles más complejos, lo que supone un reto para la gestión migratoria, en la que se entrecruzan los desplazamientos de personas por razones económicas con los conflictos geopolíticos(113).

4.5.2. Reforma del sistema de cuidados: del modelo institucional al Modelo de Atención Integral y Centrado en la Persona(114)

España atraviesa un intenso proceso de envejecimiento demográfico. Con una tasa de natalidad decreciente (6,61 en 2023) y una esperanza de vida en aumento (83,7 años), se prevé que la población mayor de 64 años supere los 9,9 millones. Este fenómeno supone una presión creciente sobre los sistemas de protección social, especialmente en lo que respecta a los cuidados de larga duración, la atención sociosanitaria y el abordaje de la soledad no deseada.

Frente a esta realidad, se critica la perspectiva de la «demografía apocalíptica», que ve el envejecimiento como una amenaza insostenible para las finanzas públicas y se propone un enfoque alternativo que reconozca los derechos, las capacidades y los deseos de las personas mayores. La atención debe ir más allá de lo asistencial para reconocer

(111) PINYOL-JIMÉNEZ, G. (2023). *Personas Inmigrantes en España. Una aproximación a las políticas de acogida*. FUNDACIÓN ALTERNATIVAS, Documento de trabajo n.º 224.

(112) IZQUIERDO ESCRIBANO, A. y LÓPEZ DE LERA, A. D. (2025). «Tendencias migratorias en España: 1991-2024». *España 2025. Estructura y cambio social. Tomo I*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
OCDE (2023): *Perspectives des migrations internationales 2023*. Paris: Éditions OCDE. <https://doi.org/10.1787/87c79978-fr>

(113) GONZÁLEZ FERRER, A. (2024). «El reto de la gestión migratoria en un nuevo contexto mundial». *Revista Tiempos de Paz*, n.º 152, pp. 60-68.

(114) Este apartado se basa en el Documento de trabajo n.º 4.15 redactado por RODRÍGUEZ, P., RAMOS, C. y PINAZO, S. (2025). *La AICP como innovación en las políticas públicas ante los desafíos del envejecimiento, la longevidad y la soledad*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

las trayectorias de vida, los proyectos vitales y la capacidad de decisión⁽¹¹⁵⁾.

La implantación del Modelo de Atención Integral y Centrada en la Persona (MAICP) se presenta como una innovación necesaria frente a los desafíos derivados del envejecimiento, el aumento de la longevidad y la soledad en las personas mayores en España. Representa un cambio de paradigma en las políticas públicas, sustituyendo enfoques asistencialistas y fragmentados por otros basados en la dignidad, los derechos y la participación activa de las personas mayores, en un contexto comunitario, intersectorial y personalizado

La AICP se define en términos de intervención sociopolítica y profesional como una opción que promueve la mejora del bienestar y la calidad de vida de las personas, partiendo del respeto a su dignidad, sus intereses y su participación activa. Esta definición, avalada por organismos internacionales como la OMS, la OCDE y la UE, se articula en torno a tres principios fundamentales: 1) la atención debe ser integral, es decir, coordinada e intersectorial; 2) debe centrarse en la persona, reconociendo su unicidad, autonomía, preferencias y derechos; 3) debe tener una base comunitaria, fomentando redes de apoyo y entornos facilitadores.

En España, este modelo ha ido ganando presencia especialmente desde la pandemia de COVID-19, que evidenció las carencias del sistema de cuidados y la urgencia de cambios estructurales. Proyectos piloto como AICP.COM, desarrollado por las Fundaciones Pilares y Lares⁽¹¹⁶⁾, han mostrado resultados prometedores al intervenir tanto en

residencias como en domicilios, incorporando a personas en situación de dependencia y a quienes viven en situaciones de soledad y aislamiento.

En la línea del MAICP, España ha desarrollado la Estrategia Estatal para un Nuevo Modelo de Cuidados 2024-2030⁽¹¹⁷⁾, vinculada al Componente 22 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que impulsa un proceso de desinstitucionalización. Uno de sus logros es el Acuerdo del Consejo Territorial sobre calidad de centros y servicios de julio de 2022.

La evidencia científica acumulada sobre el MAICP lo presenta como un modelo eficiente y sostenible, ya que permite un uso más racional de los recursos al personalizar los apoyos y evitar duplicidades. Mejora la calidad de vida de las personas, incrementa su bienestar emocional y funcional, y reduce el *burnout* de los profesionales.

Entre los problemas que trae aparejados el envejecimiento de la sociedad se encuentra el de la soledad en las personas mayores, que es reconocida como una problemática con efectos devastadores sobre la salud física, mental y emocional. Estudios internacionales han evidenciado su relación con enfermedades cardiovasculares, deterioro cognitivo, depresión, ansiedad y mortalidad prematura. Sin embargo, durante años ha sido invisibilizada en las políticas públicas. El MAICP la aborda desde una perspectiva integral, considerando sus múltiples dimensiones y proponiendo intervenciones preventivas, personalizadas y comunitarias. Este enfoque se ve reflejado en estrategias autonómicas como por ejemplo las de Castilla-La Mancha, la Comunidad Valenciana o el proyecto ONCERCA⁽¹¹⁸⁾, que abordan la soledad en las personas con discapacidad, entre otras

⁽¹¹⁵⁾ RODRÍGUEZ RODRIGUEZ, P., VILÀ MANCEBO, A. y RAMOS FEIJÓO, C. (coord.) (2021). *La atención integral y centrada en la Persona. Fundamentos y aplicaciones en el modelo de apoyos y cuidados*. Editorial Tecnos.
RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, P. (2022). *Atención integral y centrada en la persona. Principios, elementos y aplicación práctica*. Fundación Pilares.

⁽¹¹⁶⁾ Véase <https://www.aicp.com.es/>

⁽¹¹⁷⁾ Véase <https://estrategiadesinstitucionalizacion.gob.es/wp-content/uploads/2024/06/Estrategia-para-nuevo-modelo-cuidados-en-la-comunidad.pdf>

⁽¹¹⁸⁾ Véase <https://www.soledades.es/inspiracion/iniciativas/oncerca-una-iniciativa-en-el-marco-del-programa-tu-lado-siempre-de-la-once>

experiencias que otorgan un papel preferente en la definición de políticas públicas en España.

En la misma línea destacan también iniciativas internacionales, como el Ministerio de la Soledad del Reino Unido, la estrategia MONALISA en Francia o el plan neerlandés de acción contra la soledad. En España, el Observatorio Estatal de la Soledad no Deseada (SoledadES)(119) surge como una plataforma relevante para impulsar investigaciones y políticas coordinadas(120).

En este contexto puede observarse cómo, en la última década, el MAICP cuenta con respaldo legislativo tanto a nivel estatal como autonómico. Leyes como la Ley 6/2022 sobre accesibilidad cognitiva, la Ley 8/2021 sobre capacidad jurídica y la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad han promovido una nueva mirada sobre los apoyos, centrados en la autonomía y la dignidad.

El cambio hacia un modelo más personalizado ha sido progresivo en España en el ámbito sociosanitario. Desde las reformas en salud mental en los años 80, impulsadas por el influjo de las propuestas de Basaglia en Italia y su traslado a la psiquiatría española que se consolida a través de la Ley General de Sanidad (1986), hasta las reivindicaciones del Movimiento de Vida Independiente en el ámbito de la discapacidad. Estas iniciativas han defendido la desinstitucionalización y la promoción de la vida autónoma y en comunidad. En las últimas décadas, este enfoque ha influido también en el diseño de las políticas públicas para personas mayores. En este sentido puede afirmarse que la pandemia de COVID-19 evidenció

las carencias del modelo asistencial, destacando la urgencia de reformar los cuidados de larga duración. El MAICP emerge así como una respuesta que combina innovación organizativa, coproducción y enfoque comunitario.

Si bien se observa que las CC.AA. han incorporado en sus leyes de servicios sociales principios de atención integral y personalizada (pueden citarse entre otros ejemplos las normativas de Navarra, Galicia, Asturias y País Vasco, que promueven la atención individualizada, la de Aragón, que refiere a una atención continuada y personalizada, o la de la Comunidad Valenciana, que define servicios centrados en la persona) es necesario destacar que estos avances legislativos no se traducen en prácticas generalizadas, y que persiste una desconexión entre lo normativo y lo operativo, fundamentalmente por la burocratización que consolida los sistemas centrados en los recursos antes que en las personas.

El desarrollo del MAICP como propuesta innovadora ante el incremento de la longevidad enfrenta varios desafíos. En primer lugar, una financiación insuficiente, dado que España dedica solo el 0,8% del PIB a cuidados, muy por debajo de otros países europeos. Se propone elevar esta cifra al menos en un punto porcentual. En segundo lugar, España enfrenta un desafío por la realidad de las inadecuaciones de las infraestructuras que se encuentran desactualizadas. Son muchas las residencias que mantienen un enfoque institucional tradicional y requieren reformas para adaptarse a unidades de convivencia más humanas. En tercer lugar, puede destacarse la falta de coordinación sociosanitaria. Existe una necesidad urgente de articular políticas entre servicios sociales, salud, vivienda y educación que garanticen la continuidad y la integralidad en los cuidados y apoyos. En cuarto lugar, es de destacar la desigualdad territorial que se manifiesta en las significativas diferencias existentes entre CC.AA. en cuanto a implantación y calidad de los servicios. Por último, dentro de este elenco de desafíos se señala el significativo déficit formativo

(119) Véase <https://www.soledades.es/>

(120) PINAZO-HERNANDIS, S. (2021). «La soledad de las personas mayores». En IMSERSO. *Las personas mayores en España*. IMSERSO, pp. 461-545.
PUGA, M.D. (2020). «Demografía de la soledad». En Yanguas, J. (dir.). *El reto de la soledad de las personas mayores*. Fundación "la Caixa", pp. 43-64.

existente en los recursos humanos de los sistemas de protección social y que demuestra la urgente necesidad de formar a los equipos profesionales sociosanitarios en los principios, metodologías y técnicas del MAICP.

Para avanzar en la implementación del modelo, de modo que permita una mejor planificación estratégica en materia de envejecimiento, se considera la necesidad de reformar leyes como la LADPAD de manera que pueda incluir los principios del MAICP.

Se destaca la necesidad de establecer estándares nacionales con criterios mínimos y mecanismos de supervisión que permitan que la aplicación de un modelo innovador se esté llevando a cabo más allá de la mera narrativa sobre sus ventajas.

Por otro lado, se hace imprescindible invertir en formación inicial y continua a través de plataformas, como la Escuela AICP de la Fundación Pílares, que ofrece un amplio desarrollo de propuestas de capacitación adaptadas a la realidad de la intervención en comunidades y residencias.

La realidad demográfica requiere fomentar la cultura organizativa en los centros de atención, impulsando procesos participativos que respeten la dignidad de las personas y que además escuchen sus demandas, sus deseos y las expectativas de sus proyectos vitales. En esta línea surge como propuesta que se ha de considerar el incremento del desarrollo de proyectos piloto y evaluaciones rigurosas para generar evidencia.

El aumento de la longevidad lleva a numerosas propuestas de apoyos tecnológicos de diversos niveles, y en este sentido se sugiere promover el uso ético y humanizado de las tecnologías de monitorización y teleasistencia y asegurar la participación efectiva de las personas mayores en la planificación de servicios.

Es evidente que para la implementación de innovaciones en la definición de políticas públicas en materia de envejecimiento es menester la decisión política representada en una gobernanza multinivel e intersectorial para una atención verdaderamente integral.

El MAICP se presenta en la realidad española como una propuesta sólida para transformar el sistema de cuidados y apoyos. Su enfoque ético, personalizado y comunitario responde a los grandes desafíos que plantea la longevidad, el envejecimiento y la soledad no deseada. No obstante, su consolidación exige voluntad política, inversión sostenida, coordinación territorial y compromiso social.

El MAICP no es una moda, sino una respuesta basada en derechos humanos y en la evidencia científica. Se está produciendo un cambio cultural que, aunque aún incipiente en muchos territorios, resulta difícil de revertir. Este modelo se impone como una necesidad ineludible para garantizar un futuro más digno, inclusivo y sostenible para todas las personas, especialmente para quienes necesitan apoyos para desarrollar sus proyectos de vida.

4.5.3. De la transformación del cuidado tradicional al comunitario⁽¹²¹⁾

El análisis social constata de manera rotunda que ni las familias —sobre todo las mujeres— pueden seguir asumiendo en solitario la sobrecarga

⁽¹²¹⁾ Este apartado se basa en el Documento de trabajo n.º 4.13 redactado por REBOLLO, O. (2025). *Solidaridades en los cuidados: familia, comunidad y política*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

de cuidados, ni el Estado ni el mercado, por sí mismos, alcanzan a cubrir la demanda creciente que genera el envejecimiento, la precariedad laboral o la soledad no deseada. En ese sentido, uno de los «fantasmas» que recorren el ámbito de los cuidados es el dilema de quién asumirá la atención a las personas dependientes evidenciando que frecuentemente en materia de políticas sociales, cuando no se tienen recursos, se apela a la solidaridad y a lo comunitario. Así, puede afirmarse que ante la brecha de recursos y la evidencia de que las soluciones clásicas se han quedado cortas, la propuesta es girar la mirada hacia la comunidad como «tabla de salvación». Para ello se examina, con espíritu crítico, qué tipos de solidaridad emergen, quiénes participan y con qué límites lo comunitario puede contribuir a un nuevo modelo de atención que pase de la «crisis de los cuidados» a la mirada comunitaria.

En este sentido hemos de considerar que los conceptos «cuidado», «comunidad», «solidaridad» o «familia» se presentan como conceptos resbaladizos en un cambio de época sumamente convulso. Puede considerarse que son categorías cargadas de ambigüedad y de lecturas ideológicas, lo que dificulta medir su alcance y diseñar políticas adecuadas. A la imprecisión conceptual se suma la dificultad para cuantificar y sistematizar prácticas cotidianas de ayuda mutua y para poder trazar con nitidez las políticas vigentes. Todo se inscribe, en un profundo cambio de época marcado por la longevidad, las migraciones, la tecnologización y la individualización, factores todos ellos que erosionan los apoyos tradicionales y agudizan la desigualdad de género y de clase en el reparto del cuidado. Existen, de manera sintética, tres «visiones ideales» sobre las que pivota la conceptualización del cuidado. Por un lado, la concepción *holística*, que considera que «todo es cuidado» y que incluye tanto a las personas como a la naturaleza. Esta concepción presenta componentes materiales y emocionales, y reclama la necesidad de construir

una «sociedad cuidadora» incompatible con las lógicas capitalistas.

Por otro lado, se encuentra la identificada como concepción *multidimensional*, centrada en la persona a lo largo del ciclo vital. Esta concepción persigue ampliar derechos, reducir desigualdades y profesionalizar servicios sin desinstitucionalizarlos del todo.

En último término estaría la *focalizada*, que pone el acento en la dependencia de colectivos concretos y en la precariedad de las cuidadoras, reclamando un pacto social específico. En este sentido, el trabajo se alinea con la formulación de la ética del cuidado al recordar que «cuidar es mantener, continuar y reparar nuestro mundo»⁽¹²²⁾.

Pero existen también en la formulación del trabajo tres imaginarios de «lo comunitario», que parten de la afirmación de que lo comunitario tampoco es unívoco. En primer lugar, aparece lo comunitario entendido como *modelo de gestión* que intenta superar la rigidez burocrática, así como también la nueva gestión pública mercantilizada, abriendo la provisión a entidades de economía social. En segundo lugar, lo comunitario funciona como *red de servicios de proximidad* que sustituye instituciones totales por recursos locales y domiciliarios. Por último, se entiende lo comunitario como la *solidaridad vecinal* de ayuda mutua organizada o informal. Dependiendo del problema que se aborde (dependencia severa, conciliación, soledad, etc.), cada imaginario tiene fortalezas y limitaciones, por lo que es necesario articular los tres en un «diamante» Estado-mercado-familia-comunidad⁽¹²³⁾.

⁽¹²²⁾ TRONTO, J. (2024). *Democracia y cuidado*. Barcelona: Rayo Verde.

⁽¹²³⁾ HOCHSCHILD, A. R. (2001). «Las cadenas mundiales de afecto y asistencia y la plusvalía emocional». En Hutton, W. y Giddens, A. (coords.). *En el límite: la vida en el capitalismo global*. Barcelona: Tusquets.

CUADRO 4.1. Mapa de la fraternidad familiar y comunitaria

	Ayuda mutua	Voluntariado	Militancia
Naturaleza	Territorial y familiar	Comunitaria	Política y comunitaria
Organización	Redes informales y de parentesco	Asociaciones y fundaciones del TSAS	Partidos
Finalidad	Colaboración-intercambio	Filantropía	Transformación social

Aunque la pandemia de la COVID-19 o catástrofes como la dana en Valencia han demostrado «resorte comunitario» de ayuda masiva, los datos señalan una caída sostenida del voluntariado formal y una visibilidad intermitente de la acción colectiva (tabla 4.7). Blanco y Cruz (2022)(124) describen la proliferación de microiniciativas con pocos miembros y presupuestos exiguos, interpretadas como innovaciones sociales cíclicas frente a la crisis económica y de vivienda.

El análisis distingue solidaridades de emergencia, redes invisibles permanentes en los barrios más pobres y experiencias organizadas con vocación de permanencia que hoy atraviesan cierta fragilidad.

La capacidad comunitaria enfrenta desigualdades territoriales porque no está igualmente repartida: los barrios «intermedios», con mayor capital cultural y asociativo, innovan; los más acomodados delegan en el mercado; y los más vulnerables se sostienen en redes familiares extensas y economías informales. De ahí la importancia de la *infraestructura social* (bibliotecas, centros cívicos, comercios de barrio) que actúa como «andamiaje» relacional y logístico. Sin espacios que faciliten el encuentro no puede activarse

la solidaridad, ni siquiera en emergencias(125). Entre los aprendizajes destacan la necesidad de «presencia» (convivencia continuada), de liderazgos comunitarios y de estrategias de colaboración entre servicios públicos y tejido vecinal. Las desigualdades de género son evidentes en los cuidados tanto profesionales como familiares, pero esta desigualdad también es percibida en el ámbito de las redes de solidaridad donde revisten un carácter interseccional que incide en la elección de las estrategias para los modelos de provisión de cuidados.

La segregación urbana sintetiza desigualdades de clase, renta y origen(126). Desde una mirada territorial, se suele apuntar la idea de que son los barrios intermedios, ni muy ricos ni muy vulnerables, los más capacitados comunitariamente.

En la esfera institucional ha habido una evolución en los cuidados desde la perspectiva del eje de las tres C: ciudadanía, conciliación y cuidados, entendidos desde la igualdad formal consagrada en la Constitución de 1978 (ciudadanía) a las políticas de conciliación (Ley 39/1999) y a la centralidad del cuidado con la Ley de Dependencia (2006).

(124) BLANCO, I. y CRUZ, H. (2022). «La segregación en la acción colectiva y el tejido asociativo», en Blanco, I. y Gomà, R. *¿Vidas segregadas? Reconstruir fraternidad*. València: Tirant Humanidades.

(125) KLINENBERG, E. (2021). *Palacios del pueblo. La infraestructura social es condición necesaria para abordar con éxito problemas estructurales y situaciones de emergencia*. Madrid: Capitán Swing.

(126) PORCEL, S. (2020). *Desigualdad social y segregación residencial, una relación compleja*. Madrid: Caritas Española.

TABLA 4.7. Personas que han participado en actividades de voluntariado o activismo ciudadano por ámbito geográfico, periodo y participación

	Actividades de voluntariado organizado		Actividades de voluntariado no organizado		Activismo ciudadano	
	2022	2015	2022	2015	2022	2015
España	8,9%	10,7%	5,9%	10,6%	5,6%	7,9%
Unión Europea	12,3%	18,9%	14,3%	22,5%	8,1%	12,1%

Fuente: INE. (127)

La entrada del Estado en la ecuación aportó recursos y derechos, pero generó listas de espera, desigualdades autonómicas y precariedad laboral entre cuidadoras, revelando la insuficiencia de un enfoque meramente asistencial sin dimensión comunitaria.

La reciente *Estrategia para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad (2024-2030)* abraza la desinstitucionalización desde la premisa de la atención centrada en la persona, la prevención, una vida independiente y la responsabilidad comunitaria. Sin embargo, exigir «comunidades inclusivas» sin dotarlas de capacidades puede convertir el enfoque comunitario en un eslogan. Se requiere, visión, liderazgo multinivel y financiación para transitar desde la gran residencia a redes de apoyo locales y viviendas normalizadas.

La necesidad de los cuidados demanda **una política de cuidados con enfoque comunitario** basada en cinco pilares:

1. *Politizar los cuidados*, impulsando un debate público informado sobre el derecho a cuidar y ser cuidado.

2. *Políticas del tiempo* que reequilibren jornadas laborales y labores reproductivas.
3. *Organización territorial de servicios de proximidad*, creando ecosistemas profesionales conectados con el barrio.
4. *Construcción de una infraestructura social-comunitaria* que genere capital relacional y posibilite proyectos compartidos.
5. *Apoyo directo a iniciativas ciudadanas*, ofreciendo recursos, espacios y acompañamiento técnico para escalar experiencias de base.

Como conclusión hay que destacar que el cuidado no es un problema técnico, sino un reto político imbricado en las desigualdades de género, clase, origen y generación. La tecnología puede agravar esas brechas si algoritmos y automatización sustituyen vínculos humanos sin control democrático(128). Frente a ello, es necesario un «pacto social del cuidado» que combine: 1) un Estado garante de derechos y recursos, 2) un mercado regulado y decente, 3) un reparto corresponsable en las familias y 4) una comunidad fortalecida que provea apoyo

(127) https://www.ine.es/buscar/searchResults.do?searchString=participaci%C3%B3n+en+actividades+de+voluntariado&Menu_botonBuscador=&searchType=DEF_SEARCH&startat=0&L=0

(128) EUBANKS, V. (2021). *La automatización de la desigualdad*. Madrid: Capitán Swing.

mutuo, voluntariado y militancia. Solo así será posible avanzar hacia una *democracia del cuidado* donde todas las personas cuiden, sean cuidadas y participen en decidir cómo se organiza esa tarea común.

4.5.4. Participación ciudadana y nuevos modelos residenciales⁽¹²⁹⁾

En las últimas décadas, el concepto de participación ciudadana ha adquirido un rol estratégico en la gestión pública, especialmente en el diseño de políticas para abordar retos complejos. Esta transformación, alentada por las investigaciones realizadas por organismos internacionales y reflejada en normativas autonómicas españolas, ha dado lugar a una expansión del concepto de participación más allá de la mera sociabilidad o acción asociativa⁽¹³⁰⁾.

(129) Este apartado se basa en el Documento de trabajo n.º 4.14 redactado por FRANCES, F. y DEL MONTE, J. (2025). *La participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas: el caso de los nuevos modelos residenciales dirigidos a personas solas o mayores como el cohousing*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

(130) COMISIÓN EUROPEA (2018). *Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life*. Bruselas: Comisión Europea.

COMISIÓN EUROPEA (2023, b). *Commission Recommendation of 12.12.2023 on promoting the engagement and effective participation of citizens and civil society organizations in public policy-making processes*. Bruselas: Comisión Europea.

OCDE (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. OECD Publishing.

FEMP (2018). *Gobernanza participativa local. Construyendo un nuevo marco de relación con la ciudadanía*. Madrid: FEMP.

En España, diversas leyes autonómicas han reforzado la idea de que las políticas deben ser diseñadas con y para la ciudadanía. Este nuevo enfoque va más allá de la consulta ocasional y apunta a formas más avanzadas de **gobernanza participativa**, donde representantes públicos, técnicos y ciudadanía colaboran en el diseño, implementación y evaluación de las políticas. La participación activa contribuye a una mejor identificación de necesidades, refuerza el tejido comunitario, mejora la rendición de cuentas y permite construir soluciones más sostenibles y centradas en las personas. Sin embargo, también enfrenta retos como la escasa cultura participativa, los procesos burocráticos o la tendencia a relegar la participación a procesos decorativos sin impacto real.

La participación ciudadana es entendida aquí como la implicación activa de la ciudadanía en la producción de iniciativas comunitarias y políticas públicas, mediante la colaboración entre actores tradicionales y ciudadanía en la toma de decisiones. Este enfoque se articula en torno a modelos como la gobernanza participativa o colaborativa, que fomentan el diálogo, la confrontación de intereses y la búsqueda de consensos.

Los beneficios de la participación incluyen una mayor legitimidad institucional, mejor identificación de necesidades sociales, inclusión, transparencia, sostenibilidad de las políticas, pedagogía política y rendición de cuentas. Sin embargo, también existen críticas y limitaciones, como la escasa cultura participativa, el riesgo de instrumentalización por lógicas neoliberales o su escaso impacto real si no se cuenta con una arquitectura institucional adecuada.

Las políticas participativas se enfrentan a diversos dilemas, como el grado de decisión real, el equilibrio entre cantidad y calidad participativa, el protagonismo institucional o

ciudadano, la orientación a la justicia social o la duración del proceso (inspirado en Bobbio, 2018). En este sentido, el *cohousing* se sitúa en los extremos más participativos de estos dilemas, destacando por su fuerte componente de autogestión, su enfoque comunitario y su capacidad para tomar decisiones estratégicas en colectivo.

La planificación pública debe incorporar valores y abrirse a nuevas lógicas democráticas, reconociendo el papel activo de la ciudadanía. Así, se identifican dos tendencias: una impulsada desde las instituciones para democratizar la gestión pública («*governance-driven democratization*») y otra promovida por la sociedad civil para transformar el espacio público («*democracy-driven governance*»).

Se describen cuatro experiencias clave que han marcado el giro participativo reciente:

1. **Presupuestos participativos.** La ciudadanía propone y prioriza el destino de recursos públicos. Se ha extendido notablemente en municipios españoles en los últimos años.
2. **Minipúblicos deliberativos.** Grupos ciudadanos seleccionados por sorteo deliberan sobre temas relevantes con apoyo técnico y metodológico. Aunque son menos frecuentes, su profundidad participativa es destacable.
3. **Laboratorios ciudadanos.** Espacios colaborativos para experimentar con soluciones innovadoras en problemas sociales. Algunos ejemplos relevantes son iLab, Participalab o el Hub Cohousing de Hispacoop.
4. **Planificación Estratégica Participativa (PEP).** Procesos colaborativos que

implican a instituciones y sociedad civil desde el diagnóstico hasta la implementación y evaluación.

Estos espacios han demostrado que es posible construir políticas desde abajo, partiendo del conocimiento de las personas directamente afectadas. Uno de los ejemplos más significativos lo encontramos en el proyecto europeo SHARE, desarrollado en Fuenlabrada, que ha permitido rehabilitar un edificio en desuso para crear viviendas para mayores y, a su vez, liberar viviendas asequibles para jóvenes. La clave ha sido la participación de los futuros residentes desde el inicio, asegurando así un modelo intergeneracional, adaptado y sostenible. Asimismo, se describe cómo, desde la creación de la Red de Ciudades Amigables con las Personas Mayores (OMS, 2020)(131), se ha promovido la participación de las personas mayores para la mejora de sus entornos, incluyendo dimensiones como la vivienda, la movilidad o la inclusión social.

En este ecosistema participativo destaca en la última década el *cohousing* como modelo paradigmático e innovador que va irrumpiendo como una alternativa en la realidad española. No se trata únicamente de una tipología arquitectónica. El *cohousing* es una forma de vida basada en la autogestión, la corresponsabilidad y el apoyo mutuo. Las personas que optan por esta alternativa no solo eligen una vivienda, sino que deciden embarcarse en un proyecto colectivo con sentido que se caracteriza por ser autopromovido y autogestionado por sus integrantes; estar diseñado colaborativamente, incluyendo las zonas comunes que favorecen la convivencia; contar con sistemas de gobernanza democrática sin jerarquías; no tener ánimo

(131) ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) (2020). *Década del envejecimiento saludable 2020-2030*. Ginebra: OMS.

de lucro; y equilibrar vida privada, comunitaria y compromiso social. El *cohousing* (vivienda colaborativa) se presenta entonces como un modelo residencial autogestionado y no lucrativo, basado en la comunidad. Las personas participantes lo diseñan y gestionan colectivamente desde sus inicios, por lo que se considera que posee un enfoque participativo en todas las fases(132).

Las viviendas colaborativas constituyen una comunidad que cuida. Cuidan las personas, los vínculos, los entornos y los proyectos vitales. Sus beneficios son múltiples: permite la reducción de la soledad no deseada, la creación de hogares con sentido, la participación en proyectos comunitarios, la estimulación física, cognitiva y cultural, la creación de redes de cuidado mutuo, la generación de entornos intergeneracionales, facilita entornos accesibles y adaptados, permite envejecer activamente a través de la participación, la actividad física, el aprendizaje y el compromiso y ofrece cuidados no solo para quienes los necesitan, sino también para quienes cuidan. Las investigaciones disponibles constatan que el *cohousing* al contribuir a un envejecimiento activo y saludable, puede retrasar la dependencia. Además, promueve la inclusión, la equidad de género y la sostenibilidad, y refuerza una lógica no institucionalizante del cuidado.

Históricamente, el *cohousing* surgió en Europa en los años 60-70 y evolucionó hacia modelos para personas mayores (*senior cohousing*). En España, la primera ola comenzó con cooperativas como Santa Clara en Málaga(133) o Trabensol(134) en Torremocha del Jarama. En

la actualidad hay más de un centenar de proyectos en diferentes fases, y se habla de una «segunda ola» que profundiza en modelos más maduros y centrados en el ciclo completo de vida, incluidos los cuidados de larga duración. Actualmente está considerada como una alternativa viable a las residencias tradicionales, pero enfrenta obstáculos significativos: acceso al suelo, financiación, tramitación administrativa y planificación de cuidados complejos. Por ello se reclama un mayor apoyo institucional para facilitar su desarrollo sin comprometer la autonomía del modelo. Un ejemplo inspirador es el proceso «Cohabita Rivas»(135) en Rivas-Vaciamadrid, donde la colaboración entre el Ayuntamiento, entidades sociales y grupos ciudadanos ha dado lugar a proyectos de *cohousing* con apoyo público, sin pérdida de autogestión. Este modelo de alianza público-social puede replicarse en otras localidades.

Entre los retos que destacan las propuestas de *cohousing* destacan: lograr que sea más asequible, especialmente para personas con menos recursos, ampliar la colaboración público-comunitaria en la provisión de servicios, reforzar la formación en cuidados y la capacidad organizativa de los grupos y garantizar la permanencia de los residentes en situaciones de dependencia sin institucionalizarlos.

En el trabajo se proponen una serie de recomendaciones para consolidar el *cohousing* y, a la vez, transformar el modelo general de cuidados y de políticas públicas. Entre estas recomendaciones se encuentran **fomentar la autonomía de las comunidades**, reducir la dependencia de apoyos institucionales y reforzar la capacidad crítica y transformadora de los grupos ciudadanos; **establecer la cultura de participación como algo permanente**, no

(132) DURRETT, C. (2015). *El manual del senior cohousing. Autonomía personal a través de la comunidad*. Madrid: Dykinson.

(133) Residencial Santa Clara: <https://residencialsantaclara.es/>

(134) Trabensol: <https://trabensol.org/>

(135) Cohabita Rivas-Vaciamadrid: <https://emv.rivasciudad.es/cohabita-rivas/>

como recurso ocasional, y extenderla a todo el ciclo de vida de las políticas públicas; **enfocar la participación en temas realmente relevantes** para la ciudadanía y no en aspectos marginales; **adaptar los tiempos institucionales a los ritmos comunitarios**, respetando los procesos colectivos; **proporcionar información accesible y plural**, adaptada a los participantes; **reforzar las capacidades internas de las comunidades**, promoviendo el rol de agencia en la transformación social; **integrar los procesos participativos en los marcos institucionales**, evitando que queden desconectados del poder de decisión real; adaptar los procesos a los **tiempos de la comunidad**, no al revés; promover la formación en cuidados, en gobernanza y en metodologías participativas; y fomentar la equidad en el acceso a estos modelos, evitando que queden restringidos a personas con alto poder adquisitivo.

Se destaca el carácter replicable y transferible del *cohousing* a otros modelos residenciales, así como su contribución a los principios de la Estrategia Nacional de Desinstitucionalización 2024-2027. También se considera la necesidad de una transición de la autogestión a formas de cogestión con las Administraciones. En este camino ha tenido un papel clave la intervención de redes como Jubilares(136), REAS(137) o Hispacoop(138) en la difusión, formación e incidencia política. El trabajo presenta como uno de los ejemplos de propuestas participativas el modelo *cohousing*.

Sin embargo, para que este modelo de participación pueda expandirse y consolidarse, se requie-

re entre otras cuestiones una mayor implicación de las Administraciones públicas como facilitadoras, medidas de apoyo financiero, normativo y técnico, formación y sensibilización de la ciudadanía, estrategias de cuidado coherentes con los valores de autonomía y corresponsabilidad.

En definitiva, el *cohousing* permite repensar el habitat, no solo como un espacio físico, sino como un proyecto de vida compartido que pone en el centro a la persona, sus derechos, su comunidad y su futuro.

Además, el *cohousing* ha de ser reconocido no solo como una solución alternativa, sino como un **modelo transferible** que puede inspirar la transformación de otros contextos residenciales, incorporando elementos como el diseño colaborativo, la flexibilidad, la cocreación de cuidados y la gobernanza comunitaria.

El *cohousing* encarna muchas de las claves de un modelo de cuidados centrado en la persona: autonomía, dignidad, participación y comunidad. Aporta, además, una visión a largo plazo que contrasta con las políticas cortoplacistas. Como dicen sus promotores, estas comunidades «siembran árboles sabiendo que no se sentarán en su sombra», y esa mirada al futuro es precisamente lo que hace del *cohousing* una experiencia profundamente transformadora.

Es el momento de repensar el habitar, de pasar del individuo aislado a la comunidad activa, de los cuidados institucionalizados a los cuidados compartidos, y de la vivienda como bien de consumo a la vivienda como **proyecto vital colectivo**. El *cohousing* no es una utopía: es una alternativa real que ya está demostrando su viabilidad y su poder de cambio.

(136) Jubilares: <https://jubilares.es/>

(137) REAS: <https://reas.red/>

(138) Hispacoop: <https://hispacoop.es/>

4.5.5. Acceso desigual a los servicios esenciales: una deuda pendiente con los más vulnerables⁽¹³⁹⁾

El Principio 20 del PEDS define el acceso a los servicios esenciales como: «*Toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, incluidos el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales. Deberá prestarse a las personas necesitadas apoyo para el acceso a estos servicios*».

La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto en España algunos de los problemas de acceso a los servicios esenciales: las dificultades de pago de la factura energética por pérdida de empleo, las limitaciones de acceso al transporte urbano y ferroviario y la exclusión de grupos de ciudadanos de la gestión electrónica por falta de herramientas o desconocimiento de su manejo. Problemas que luego han continuado con la crisis de inflación provocada por el conflicto geopolítico de la guerra de Ucrania a partir de febrero de 2022.

El Principio 20 sobre acceso a los servicios esenciales es un principio conceptualmente ambiguo e institucionalmente débil, ya que la materialización de este está entrelazada con otras conceptualizaciones, como son los servicios de interés general, dirigidas a consolidar la apertura a la provisión privada mercantil y no lucrativa o, de otro modo, a la colaboración público-privada. El acceso a los servicios esenciales (agua, saneamiento, energía, transporte, servicios digitales

y financieros) se constituye en un derecho que debe garantizarse a toda la ciudadanía, especialmente a los colectivos vulnerables económicamente, independientemente de la forma de provisión⁽¹⁴⁰⁾. La aplicación del principio tiene que ser llevada a cabo por los Estados miembros, que son los que tienen competencia en la materia.

La garantía de acceso a los servicios esenciales en los países de la UE⁽¹⁴¹⁾ depende del régimen de bienestar nacional y más concretamente del sistema asistencial de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Esto supone que los baremos de elegibilidad, la diversidad de prestaciones (en dinero, en especie o en descuentos de tarifas o precios) y el tipo de gestión descentralizada proporcionan resultados diferentes en la aplicación del derecho de acceso. Eurostat no ha construido aún un sistema de información integrada de los indicadores de valoración de resultados de las políticas y programas de apoyo a dicho acceso, si bien, como hemos visto, se dispone de información sobre algunos de ellos. Las políticas de la UE y de los Estados miembros se han centrado sobre todo en la lucha contra la pobreza energética, ámbito en el que se han producido importantes avances coordinados por la Administración central con apoyo de las Administraciones territoriales. El acceso a los servicios digitales y financieros se encuentra en una fase de desarrollo, sobre todo en lo que respecta a los colectivos vulnerables. El acceso al transporte público por parte de los grupos sociales vulnerables está condicionado por la preeminencia del transporte privado y es

⁽¹³⁹⁾ Este apartado se basa en el Documento de trabajo n.º 4.16 redactado por MARBÁN GALLEGO, V. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2025). *El acceso a servicios esenciales en España*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo4

⁽¹⁴⁰⁾ RODRÍGUEZ CABRERO, G. y MARBÁN GALLEGO, V. (2020). *ESPN. Thematic Report on Access to essential services for low-income people. Spain*. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

⁽¹⁴¹⁾ BAPTISTA, I. y MARLIER, E. (2020). *Access to essential services for people on low incomes in Europe. A study of national policies*. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

de carácter más categorial que por razón de pobreza(142). El acceso al agua no genera en la actualidad un problema de exclusión grave, pero sí el saneamiento. El acceso a las comunicaciones digitales y los servicios financieros forman parte del proceso de transición hacia una economía inteligente; son accesos de última generación que dependen del desarrollo de habilidades y apoyos formativos a los grupos en riesgo de exclusión social.

La evidencia resultante en el caso de España nos dice que el Principio 20 del PEDS se encuentra en una fase intermedia de recepción conceptual y de implementación, acelerada por las políticas europeas y nacionales contra las consecuencias sociales de la COVID-19(143). A nivel conceptual o doctrinal, indirectamente el Tribunal Constitucional y, de manera más rotunda, el Defensor del Pueblo, han destacado la importancia del acceso a los servicios esenciales. En cuanto a la implementación, los resultados, a tenor de Eurostat y EINSFOESSA 2024, son desiguales, pero no por ello menos importantes. Con respecto a las políticas de acceso a la energía, la lucha contra la pobreza energética ha sido, con diferencia, la política por excelencia en el acceso a los servicios esenciales, donde se ha centrado el grueso de la inversión social; no en vano, el acceso a la energía condiciona la vida cotidiana de los hogares y, por tanto, es fundamental para

su bienestar(144). Esta ha sido una política de Estado basada en la cooperación entre las diferentes Administraciones públicas. Así, la población beneficiaria del bono eléctrico, en sus diferentes modalidades, ha crecido de 1.272.646 perceptores en 2019 a 1.578.437 en 2023. Sin embargo, algunos indicadores como mantener la temperatura adecuada en la vivienda han empeorado de manera considerable mientras que otros apenas han mejorado o se han estancado. A nivel europeo no disponemos aún de un conjunto exhaustivo de indicadores que midan el grado de accesibilidad y asequibilidad de los seis servicios esenciales del PEDS. Pero disponemos de tres indicadores relevantes relacionados con la energía, con el endeudamiento o la dificultad del pago de los servicios esenciales de agua, energía (electricidad y gas) y calefacción y el acceso a internet en la vivienda. Constatamos que entre 2019 y 2023 se ha producido un empeoramiento de la capacidad de los hogares para mantener caliente la vivienda, tanto en el conjunto de la UE-27 como en España (véase tabla 4.8). En España, casi se multiplican por tres entre 2019 (7,6%) y 2023 (20,7%) los hogares que no pudieron mantener la vivienda caliente en invierno. En el caso de los hogares en situación de pobreza (tasa AROP), en 2019 casi la quinta parte de los hogares (19,6%) no podían mantener caliente la vivienda; en 2023 llegó a representar más de un tercio de los hogares (34,3%) (un incremento del 75% en apenas 4 años sin comparación con el aumento del 22% en la UE-27). El porcentaje de hogares por debajo de la tasa AROP que no podían mantener caliente la vivienda en invierno duplicó en 2023 el porcentaje de aquellos que están por encima de esa tasa (17,3%). Para estos últimos, el porcentaje se multiplicó por cuatro entre 2019 y 2023.

(142) Recientemente ha sido publicada la Recomendación (UE) 2025/1021 de la Comisión, de 22 de mayo de 2025, sobre la pobreza de transporte: garantizar una movilidad asequible, accesible y justa. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2025-80775>

(143) RODRÍGUEZ CABRERO, G., MONTSERRAT CODORIÚ, J., MARBÁN GALLEGU, V., ARIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. y MORENO FUENTES, J. (2021). *ESPN Thematic Report: Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis Spain*. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

(144) ROMERO, J. C., BARRELLA, R. y CENTENO, E. (2024). *Informe de Indicadores de Pobreza Energética en España 2023*. Cátedra de Energía y Pobreza Comillas-ICAI.

TABLA 4.8. Indicadores europeos sobre acceso a servicios esenciales
(% de hogares según tasa AROP en 2019-2023)

	Total					Por debajo del 60% de la mediana de renta					Por encima del 60% de la mediana de renta				
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023
Incapacidad para mantener la casa caliente															
UE-27	6,9	7,5	6,9	9,3	10,6	18,2	18,1	16,4	20,1	22,2	4,6	5,3	5,0	7,2	8,3
España	7,6	10,9	14,2	17,1	20,7	19,6	22,3	27,7	30,1	34,3	4,4	7,9	10,5	13,8	17,3
Retraso en el pago de facturas de agua, electricidad y gas															
UE-27	6,2	6,5	6,4	6,9	6,9	14,9	15,9	15,9	15,6	16,0	4,5	4,6	4,5	5,2	5,1
España	6,6	9,6	9,5	9,2	9,6	18,3	24,4	23,6	21,6	20,3	3,5	5,7	5,6	6,1	6,9
No pueden acceder a internet en la vivienda para uso personal															
UE-27	3,8	3,2	2,7	2,4	2,3	11,8	9,6	8,4	7,6	6,9	2,4	2,0	1,6	1,4	1,4
España	4,8	2,8	2,7	1,9	1,9	13,6	7,7	7,5	4,7	5,2	2,7	1,6	1,4	1,2	1,2

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat-EU-SILC.

La gran mayoría de los hogares en España dispone de los equipamientos básicos necesarios que son condición indispensable para poder acceder a los servicios esenciales. Sin embargo, una parte del grupo de población en situación de exclusión severa, según EINSFOESSA 2024, no tiene agua corriente (2,5%), agua caliente (5%), energía eléctrica (2,3%) y mucho menos calefacción (62,9%), o no tiene acceso a internet (41,2%) (tabla 4.9).

Pero lo realmente importante es el acceso efectivo a los servicios. Los retrasos en el pago de los

servicios (agua, electricidad, gas, calefacción), la reducción de gastos en estos servicios y el aviso de cortes en el suministro afectan en mucha mayor medida al grupo social en exclusión severa en comparación con el conjunto de los hogares y los diferentes grupos en situación de integración (plena y precaria) y exclusión moderada (tabla 4.10).

A la luz de la realidad del acceso a los servicios esenciales son necesarias algunas reformas, en concreto dos: la disponibilidad de equipamientos básicos y la garantía de acceso efectivo a los servicios.

TABLA 4.9. Equipamientos disponibles en la vivienda por grupos de integración social (% de hogares)

	Total	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
Agua corriente					
No	0,5	-	0,7	0,2	2,6
Sí	99,5	100	99,3	99,8	97,4
Agua caliente					
No	0,9	-	0,9	1,6	5,0
Sí	99,1	100	99,1	98,4	95,0
Energía eléctrica					
No	0,7	-	1,1	1,1	2,3
Sí	99,3	100	98,8	98,9	97,7
Saneamiento					
No	1,0	-	1,6	2,1	1,8
Sí	99,0	100	98,4	97,9	98,0
Calefacción					
No	31,5	18,8	39,2	51,9	62,9
Sí	68,5	81,2	65,8	48,1	37,1

Fuente: Elaboración a partir de EINSFOESSA 2024.

En el caso de los equipamientos básicos es necesario cerrar las carencias en el acceso al agua, saneamiento y energía eléctrica que afectan, casi en exclusiva, al grupo social en situación de exclusión severa. Déficits que caen, sobre todo, bajo la responsabilidad de las Administraciones territoriales. El problema de equipamiento en comunicaciones es superable mediante la extensión de internet. La disponibilidad de ordenador o *tablet*, de la que está excluido casi el 60% del grupo social en exclusión severa, requiere una inversión sostenida, acompañada de la extensión de las habilidades digitales. La garantía de acceso efectivo a los servicios esenciales requiere de medidas en favor de los grupos sociales en situación de exclusión, sobre todo severa, no solo durante los momentos de crisis económica aguda, sino sostenidas a lo largo del tiempo. Entre estas cabe indicar las siguientes:

a) Para acceder al bono social eléctrico sería necesario aumentar los umbrales de renta requeridos aproximándolos progresivamente al umbral de la pobreza. Además, estudios como el de Oxfam-Intermón(145) estiman que, entre los hogares de familia numerosa de ingreso medio-alto, más del 60% recibe el bono social eléctrico, mientras para los de ingreso bajo apenas llega al 40%. Conveniría valorar el establecimiento de umbrales de renta para la categoría de consumidor vulnerable de familias numerosas como se hace con los consumidores vulnerables severos. Ello podría evitar

(145) COLLADO, N. y MARTÍNEZ, A. (2024). *¿Llega el bono social eléctrico a quien lo necesita? Análisis de las tasas de cobertura y las características del hogar*. Oxfam-Intermon y ESADE, https://www.esade.edu/ecpol/wp-content/uploads/2024/09/informe_bonosocial_final.pdf

TABLA 4.10. Retraso en el pago de servicios esenciales, avisos de corte de servicios y reducción de gastos en los servicios esenciales de agua, electricidad, gas y calefacción (% de hogares)

	Total	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
Retraso en el pago de servicios de agua, electricidad, gas y calefacción					
Solo 1 vez	2,5	1,0	2,2	6,9	7,5
2 veces o más	5,6	1,0	3,4	15,1	29,7
Deuda entre 200 y 400 euros	22,9	18,8	22,8	24,5	23,1
Deuda superior a los 400 euros	25,0	20,0	20,4	23,5	30,3
Sin retraso	91,9	98,0	94,4	78,0	62,8
Aviso de corte de agua, electricidad, gas y calefacción					
Sí	5,6	0,8	3,6	14,2	30,7
No	94,4	96,2	96,4	85,8	69,3
Reducción de gastos fijos en agua, electricidad, gas y calefacción en los últimos 12 meses					
Sí	18,5	8,3	16,5	39,8	57,8
No	81,5	91,7	83,5	60,2	42,2

Fuente: Elaboración en base a EINSFOESSA 2024.

que familias numerosas de un poder adquisitivo medio-alto pudieran acogerse al bono eléctrico como consumidores vulnerables.

b) Diseño de medidas de apoyo económico a las personas con rentas bajas orientadas a la eficiencia energética (electrodomésticos más eficientes, aislamiento de viviendas) servicios digitales relacionados con la energía (medición digital, control de la demanda en tiempo real).

c) Evaluación exhaustiva de las implicaciones de las medidas/programas de apoyo para abordar la **pobreza energética**, en particular en lo que respecta a sus efectos diferenciados sobre grupos de distintos perfiles de renta.

d) Evaluar las necesidades de **transporte** de las personas con bajos ingresos para garantizar que

las actuales medidas y programas de apoyo se canalicen adecuadamente hacia los colectivos más vulnerables. En este punto hay que enfatizar la exclusión que se produce en muchas zonas del mundo rural del acceso al transporte, a la que ha contribuido el desmantelamiento de vías tradicionales de ferrocarril que se han considerado erróneamente ineficientes.

e) Revisar la eficacia de los enfoques políticos dominantes que garantizan el acceso al **transporte público** según una serie de criterios categoriales (por ejemplo, personas mayores o estudiantes) que no abarcan suficientemente a las personas con rentas bajas.

f) Garantizar una transición digital inclusiva mejorando la accesibilidad a los **servicios públicos digitales** y la **asequibilidad** y disponibilidad

de **servicios de comunicaciones electrónicas** para las personas con rentas bajas. Ello implicaría ofrecer mayor protección contra la desconexión injustificada del servicio y que su acceso vaya más allá de la disponibilidad general de internet gratuito en espacios públicos (p. ej., bibliotecas, «espacios ciudadanos», puntos web en municipios, puntos de acceso

en espacios públicos, parques, centros urbanos, etc.).

g) Profundizar en la recogida de datos en la encuesta de condiciones de vida (ECV) de modo que se recoja de manera integral el acceso a los servicios esenciales que contempla el Principio 20.

4.6. Resumen y conclusiones

4.6.1. Resumen

- Las políticas sociales en España atraviesan un momento crucial, marcado por tensiones estructurales europeas y propias y desafíos emergentes que obligan a repensar su papel en la configuración de un modelo de bienestar que sea inclusivo y sostenible.
- Las políticas sociales se insertan en un ecosistema complejo de actores (Estado, tercer sector, mercado y redes comunitarias), operando como herramientas de inversión social, reproducción de la cohesión y gestión de conflictos sociales. Esta interdependencia se ve tensada por las transformaciones económicas, políticas y demográficas que han redefinido el equilibrio tradicional entre intervención pública, lógica mercantil y solidaridad informal.
- En el ámbito europeo, el Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) representa una guía estratégica para la construcción a futuro de la Dimensión Social Europea. Por su parte, el Estado de Bienestar español (EBE) ha transitado por un largo periodo de «permanencia defensiva». En este marco, el Tercer Sector de Acción Social (TSAS) ha ganado relevancia como agente complementario y transformador, mientras que el sector mercantil ha intensificado su papel en sanidad y servicios sociales.
- Los ciudadanos apoyan mayoritariamente el Estado de Bienestar (EB), pero muestran reticencias a aumentar su contribución fiscal. Esta tensión revela la necesidad urgente de un pacto político que asegure financiación suficiente y equitativa del sistema, con una fiscalidad progresiva y evaluaciones rigurosas del gasto público.
- La persistencia de desigualdades estructurales en salud se encuentra condicionada por factores sociales interseccionales, pero también por graves debilidades en capacidad, equidad y sostenibilidad.
- Los servicios sociales necesitan reinventarse como un pilar esencial frente a la exclusión y la vulnerabilidad, para constituirse en espacios de acompañamiento social y comunitario
- La atención a la dependencia, a pesar de sus avances normativos y del proceso de desinstitucionalización impulsado desde 2020, aún presenta déficits significativos de financiación

calidad, profesionalización y equidad territorial. Se requiere un impulso decidido para garantizar su universalización, calidad y sostenibilidad.

- El sistema público de pensiones, a pesar de las reformas, continúa presentando desafíos de sostenibilidad frente al envejecimiento poblacional. Las medidas actuales apuntan a una cierta estabilidad, pero obligan a mantener el esfuerzo fiscal y el control del gasto en el medio y largo plazo.
- La cuestión de la vivienda aparece como emergencia social de primer orden, con impactos directos sobre la exclusión. La escasez de alquiler social y el peso del mercado dificultan el acceso a este derecho básico, especialmente para los colectivos vulnerables.
- La creación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) ha supuesto un avance sustantivo, aunque su cobertura sigue siendo modesta y desigual. Es necesario continuar reformando y simplificando su acceso, así como coordinarlo con otros sistemas de protección.
- La política sobre discapacidad ha experimentado mejoras normativas, pero carece aún de un marco integral y estructurado. Se destaca la urgencia de desarrollar una política pública de apoyos personalizados y transformación del entorno.
- La política migratoria, centrada en la inserción laboral, sigue anclada en una lógica de control y regularización que no ha sido acompañada de una estrategia de inclusión social robusta.
- Finalmente, los cuidados se erigen como uno de los grandes desafíos del presente ante el envejecimiento de la población. Frente al agotamiento de las soluciones institucionales tradicionales es necesaria una rápida transición hacia un modelo de cuidados basado

en la comunidad, la corresponsabilidad y el modelo de atención integral y centrada en la persona.

Como conclusión general, se hace evidente **la necesidad de un nuevo pacto social que combine políticas públicas robustas (dotadas de recursos y argumentadas desde la decisión política), una activa participación ciudadana y la corresponsabilidad comunitaria. Solo así podrá construirse un modelo de bienestar resistente, equitativo y basado en los derechos de las personas.**

4.6.2. Conclusiones

Las políticas sociales son el instrumento operativo de la intervención del EB. Son políticas que operan dentro de un sistema de producción de bienestar en el que también intervienen el tercer sector (sobre todo el TSAS) y el sistema mercantil, además del amplio espacio social de la solidaridad informal familiar y comunitaria.

Las políticas sociales tienen un triple objetivo: inversión social en capacidades humanas, socialización de riesgos individuales e inclusión social de colectivos vulnerables.

Las políticas sociales no operan con independencia absoluta, están condicionadas por la estructura económica, laboral y social. También por las demandas e iniciativas de la sociedad civil, sobre todo del tercer sector y los movimientos sociales, por los intereses del sistema de mercado y por la estructura de la solidaridad familiar y comunitaria.

Teniendo en cuenta este contexto social e institucional, destacamos a continuación las principales conclusiones sobre el desarrollo y los impactos

de las políticas sociales. La persona interesada puede acceder a los 19 documentos de trabajo en que se apoya este capítulo y que se reseñan en nota a pie de página en cada apartado:

1. Las políticas sociales aquí analizadas siguen la lógica de los Principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) en lo referente a la protección social. En concreto se han tenido en cuenta diez Principios: del 11 al 20 (véase figura 4.1 en el apartado 4.2). La razón es doble: por una parte, suponen un avance en el diseño de los derechos sociales a nivel de la UE; por otra parte, son una respuesta al retroceso que sufrieron las políticas sociales, sobre todo en el sur de la UE, durante los años 2008-2014. El PEDS no es un código imperativo de derechos sociales, es una agenda que hay que desarrollar, una guía programática para el desarrollo de los derechos sociales.

2. La Dimensión Social Europea (DSE) como guía y apoyo de las políticas sociales en España, pero con limitaciones. Las políticas sociales de la UE del periodo comprendido entre 2017 (aprobación del PEDS) hasta los inicios de 2025 (en que se inicia un reforzamiento del *welfare* en detrimento del *warfare* con la guerra de los aranceles) han sido inicialmente positivas con la aprobación de la Garantía Infantil Europea (GIE, que en España se ha materializado en el Plan Nacional de Implementación de la GIE 2023-2030), y con la aprobación de la directiva sobre salarios mínimos, facilitadas por las políticas compensatorias y defensivas aplicadas como respuesta a la COVID-19 mediante la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) del programa Next Generation y los planes de transformación, recuperación y resiliencia (PTRR). Avances defensivos de la DSE que, en la actualidad, sufren amenazas internas (procedentes de las tensiones en el sistema de gobernanza de la UE, de las tensiones y crisis que afrontan las democracias europeas y el auge de opciones políticas que

rechazan la intervención del Estado en materia de políticas sociales) y amenazas externas (globalización comercial y luchas geopolíticas por la hegemonía mundial), que afectan de manera singular la propia existencia de la UE.

3. El sistema de bienestar español se apoya sobre todo en el EB, institución que canaliza algo más de la quinta parte del PIB en protección social. El curso histórico del EBE entre 2010 y 2025 se puede dividir en tres subperiodos: un primer subperiodo de la intervención de facto por parte de la troika comunitaria y de regresión del EB (2010-2014); un segundo subperiodo de estancamiento en el desarrollo del EB y de continuidad de los impactos sociales de la crisis social previa; y finalmente, el subperiodo de reformas sociales entre julio de 2018 y 2025, condicionado por crisis mundiales como la COVID-19 (2020-2021), la crisis de inflación provocada por la guerra en Ucrania (2022-2023) y la crisis comercial o «guerra» de los aranceles (2025). El último septenio es un periodo ambivalente de, por una parte, avances en políticas sociales como el crecimiento del gasto social, el desarrollo de nuevas políticas sociales, el caso del IMV y la recuperación del gasto en cuidados de larga duración (CLD) y de la capacidad adquisitiva de las pensiones, pero, por otra parte, de insuficiencia de la inversión social en sanidad y servicios sociales, y extensión de la dinámica de una privatización selectiva de servicios de bienestar. Un largo periodo de tiempo que puede calificarse como de «permanencia defensiva» del EB.

En este contexto, la pregunta es si las reformas en políticas sociales en España están condenadas a medio plazo a un diseño defensivo, como combinación de una amplia cobertura de servicios y prestaciones y baja intensidad protectora, o si existen probabilidades reales de revertir las dinámicas de contención de las políticas sociales públicas en favor de un nuevo pacto social en favor de las políticas sociales.

4. El TSAS es un actor clave en el desarrollo de programas sociales por sí mismo y en cooperación con el EBS en la gestión de programas de intervención social dirigidos a la población vulnerable. Se trata de un sector con 28.000 organizaciones con actividad en 2024, de las que el 75,5% son asociaciones, el 16,7% fundaciones y el resto otro tipo de entidades. Su papel es clave en la producción de bienestar (47.412.929 intervenciones directas a personas vulnerables), en la defensa de los colectivos sociales más vulnerables, en la contribución a la cohesión social y territorial y en el desarrollo del voluntariado social (1.472.657 personas voluntarias en 2023, con un crecimiento del 15,7% entre 2013 y 2023) y de la democracia participativa. También su contribución a la actividad económica general y una notable contribución al empleo (609.761 personas remuneradas en 2023, si bien el 47% de todas las entidades sociales no tienen ninguna persona remunerada).

5. El sector mercantil en la producción de servicios del EB. El sector mercantil interviene mediante la oferta directa de servicios (sanidad, servicios sociales) y prestaciones monetarias (sobre todo fondos de pensiones). Además de la gestión de servicios sociales de bienestar, residencias, centros de día y servicio de ayuda a domicilio, el sector mercantil ha desarrollado una importante presencia en el sistema sanitario y, en menor medida, en el interior de las empresas mediante el desarrollo aún modesto de las pensiones ocupacionales o profesionales. Los recortes en los servicios sanitarios y la incertidumbre sobre el futuro del sistema público de pensiones han supuesto una mayor inversión de los hogares en sanidad y una mayor privatización de los servicios sanitarios más rentables, así como una extensión relativa de los planes de pensiones ocupacionales. Sin embargo, el debate público-privado es un debate abierto, difícil de cerrar, dado que los intereses y las ideologías son contrapuestos y, a veces, complementarios.

6. La opinión pública española sobre la intervención del EB se caracteriza por una enorme estabilidad a lo largo del tiempo. El EB ha sufrido los efectos de la crisis de 2008 (que en España han durado casi 10 años) y, entre 2019 y 2025, los efectos de crisis seguidas: sanitarias, crisis migratorias y graves problemas climáticos y, finalmente, una guerra en Europa no concluida (2022-2025), a lo que se ha añadido la quiebra del orden mundial multilateral. En estas circunstancias cambiantes, entre 2005 y 2024, el apoyo a un EB que sea responsable de todos ha variado entre el 66% y el 74%.

Al mismo tiempo, España destaca entre los países europeos por la desconfianza de la población hacia el sistema fiscal, y la desconfianza hacia las personas que ocupan cargos políticos ha venido a empeorar el panorama.

Es por ello por lo que se necesitan con urgencia unas élites políticas, a izquierda y derecha, responsables y leales a los grandes programas públicos de educación, sanidad, pensiones, dependencia, servicios sociales y prestaciones por desempleo que, al mismo tiempo, expliquen con claridad la necesidad imperativa de garantizar su financiación mediante impuestos.

7. Es necesario un sistema fiscal justo y suficiente para financiar los servicios y prestaciones sociales. Junto a las demandas de más y mejores servicios y de una cierta deriva a favor de los seguros privados cuando fallan los servicios públicos, los ciudadanos no cuestionan la existencia y funcionamiento del EB. Pero no parece haber un grado de consenso similar cuando nos referimos a los recursos necesarios para financiar los bienes y servicios públicos.

En la financiación del EB es necesario tener en cuenta el volumen y las características de los servicios y prestaciones públicos, que deben vincularse a los recursos y medios empleados

para cubrirlos. Teniendo en cuenta los escenarios de cambios intensos que se han producido a lo largo de los últimos años, en buena medida marcados por el riesgo climático y la innovación tecnológica, la digitalización y la creciente extensión de la inteligencia artificial, es destacable el mantenimiento de una cierta estabilidad en los resultados de los gastos e ingresos públicos.

Pero la financiación del EB es crucial. Es por ello por lo que sigue pendiente aplicar una reforma fiscal para los años venideros. El *Libro Blanco de la Reforma Tributaria* (2022), es una agenda pública factible para asegurar y mejorar el funcionamiento del EB.

8. Reforzar el sistema sanitario y mejorar su calidad para contribuir eficazmente a la reducción de las desigualdades en salud. El sector sanitario constituye uno de los principales componentes del gasto social en España y el Sistema Nacional de Salud (SNS). Recibe un importante apoyo social pese a las tensiones y constreñimientos a los que se ha visto sometido a lo largo de los últimos 15 años, reflejando con ello el papel central que la salud ocupa entre las prioridades básicas de los ciudadanos. Los efectos de la COVID-19 revelaron la importancia de disponer de un sistema público sanitario sólido y bien organizado a la hora de afrontarla, así como la existencia de una serie de importantes debilidades.

La COVID-19 supuso una inversión extraordinaria en el SNS. Esta inversión, así como las medidas de mejora organizativa y digitalización, no han podido ocultar debilidades estructurales del SNS como son: el desbordamiento del sistema, no solo por impacto de la pandemia, también por el empeoramiento de la base profesional y material del sistema sanitario, que ha obligado a poner en marcha programas de reclutamiento de personal sanitario; la descompensación de la atención sanitaria primaria, perdiendo prioridad

en el sistema; y no menos importante, el incremento de las listas de espera, con diferencias notables entre CC.AA. La privatización de cada vez más amplios sectores del sistema sanitario y la redefinición de la distribución de responsabilidades financieras en este ámbito amenaza con poner drásticamente en cuestión un sistema sanitario con un alto grado de legitimidad social y que, además, funciona de un modo extremadamente coste-efectivo.

Pero la existencia de un adecuado SNS no supone reducir *per se* la desigualdad en salud. Los grupos más desfavorecidos sufren una mayor prevalencia de enfermedades crónicas y de mayores factores de riesgos, con importantes diferencias entre territorios.

Las desigualdades en salud no deben explicarse únicamente desde un enfoque unidimensional como la clase social o el género, sino que deben analizarse desde la interseccionalidad, considerando categorías simultáneas como la etnia, la edad y la orientación sexual, entre otras.

En ausencia de cambios relevantes en las dinámicas sociales hacia la igualdad, la tendencia será hacia el mantenimiento o, incluso, ampliación de las desigualdades en salud. Las políticas públicas tienen que alinear el objetivo de igualdad en salud con la promoción de procesos de cambio social estructural más inclusivos y menos discriminatorios.

9. Los servicios sociales son la rama menos visible del EBE y, sin embargo, son fundamentales en la lucha contra la exclusión social. Su desarrollo es problemático, ya que los procesos de cambio social arrojan cada vez a más gente, más diversa y compleja, a las situaciones de vulnerabilidad y exclusión sociales. Mantienen una tensión permanente entre la gestión de carencias materiales y la intervención en acompañamiento e interacción social.

La construcción y universalización de los sistemas públicos de servicios sociales necesitan apoyar la existencia de una rama de actividad con un objeto identificable. Las situaciones globales de las personas que denominamos con términos como vulnerabilidad, pobreza, discapacidad, soledad o exclusión son, claramente, responsabilidades siempre de varias ramas de actividad a la vez, integradas vertical y horizontalmente y dinamizadas por procesos transversales de acción comunitaria. Y son cada vez más impensables los servicios sociales como una especie de última red que se puede ocupar de todos los bienes o necesidades de las personas cuando fallen los sistemas especializados en cada una de ellas.

La intervención de los servicios sociales se ha hecho aún más compleja con la progresiva extensión de la **atención sociosanitaria**. El envejecimiento de la población y la importancia de la cronicidad implican una mayor coordinación entre los servicios sociales y el sistema sanitario.

10. La atención a la dependencia como pilar de protección social en fase de recuperación y reforma. La Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD) marcó un hito de la política social al reconocer el derecho subjetivo a los CLD, a la vez que ordenando los recursos existentes para articular un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (el SAAD) público. Tras un periodo inicial de expansión (2007-2010), el SAAD experimentó una ralentización y ajustes profundos entre 2012 y 2015, con recortes que afectaron a la financiación, compatibilidad e intensidad y cuantía de las prestaciones económicas y de servicios. Aunque el sistema inició una recuperación en 2015 o, mejor aún, un freno en el proceso de regresión, la pandemia de 2020 agravó sus fragilidades estructurales, evidenciando carencias en la atención residencial y domiciliaria. Desde entonces hasta hoy, el SAAD se ha adentrado en un proceso de reformas mediante el Plan

de Choque en Dependencia (2021-2023), el nuevo sistema de acreditación y calidad de centros (2022) y la Estrategia Estatal de Desinstitucionalización (2024-2030). En la actualidad, el SAAD, así como la regulación de la legislación sobre personas con discapacidad, se encuentra en un proceso de reforma pendiente de concluir. Al SAAD, aunque ha hecho progresos significativos en cobertura y acceso, aún le queda un largo camino por recorrer: persisten diferencias territoriales y limitaciones en la estructura de prestaciones y servicios; una financiación insuficiente y sistemas de copago regresivos; y la necesidad de una mayor cualificación y mejora en las condiciones laborales de los profesionales de los cuidados.

11. La vivienda en el primer plano de las preocupaciones de la población española y un bien muy escaso para los colectivos vulnerables. La exclusión residencial se ha convertido en la principal causa de situaciones de emergencia social. La Encuesta EINSFOESSA 2024 revela que más de 4,6 millones de hogares españoles sufren dificultades relacionadas con el acceso y el mantenimiento de la vivienda.

En términos generales, el 14,1% de los hogares encuestados deben hacer frente a gastos de vivienda por encima del 40% de sus ingresos; el 9,4% tuvo algún retraso en el pago de suministros y un 4,7% manifestaron haberse retrasado en el pago del alquiler o la hipoteca. La proporción de hogares que han reducido el consumo de electricidad, agua o calefacción es del 19,6%, algo inferior al 22,2% de 2018. El 17,6% han reducido gastos de teléfono, televisión o internet, un 3,1% declaran haber cambiado de vivienda. El 2,1% se han visto obligados a compartir pisos con personas sin parentesco y el 3,2% expresan que no pueden independizarse.

La vivienda es un derecho humano, un problema de justicia social e inteligencia económica. Ello

exige la intervención por parte de las Administraciones públicas. El sector público se tiene que centrar en reducir el peso del mercado de ciertas ofertas de vivienda y aumentar el de otras; debe reducirse el tamaño del parque de vivienda dedicado (legal e ilegalmente) al alquiler turístico y de temporada; y debe ampliarse la provisión de alquiler social y asequible. Para ello es necesario que aumente la cooperación interadministrativa y la cooperación público-privada simbiótica y no parasitaria. Esto implica, además, un compromiso presupuestario público firme en relación a las políticas de vivienda. Cabe también la inversión privada siempre que tenga por destino el alquiler asequible de vivienda protegida no descalificable.

12. La sostenibilidad del sistema público de pensiones ante el reto del envejecimiento. En España, el aumento de la esperanza de vida a los 65 años, entre 2024 y 2050, es de casi tres años, tanto en hombres como en mujeres, y la tasa de fertilidad apenas alcanzará 1,4 hijos en 2050, lo cual conducirá a una sociedad cada vez más envejecida en la que, por un lado, habrá menos personas en edad de trabajar, del 60,5% al 51,3% entre 2024 y 2050 y, paralelamente, aumentará el porcentaje de la población de 65 años y más, del 20,8% al 32,7%.

La ratio de dependencia de las personas mayores (activos/pasivos), desde 2013 hasta 2024, ha tenido una evolución ascendente gracias al crecimiento del empleo en la última década, pasando de 1,97 en 2013 a 2,28 en 2023, hasta llegar al 2,32 en 2024.

La COVID-19 puso en marcha un proceso de reformas en distintos campos como son las pensiones y la garantía de renta a partir del PRTR, del que forma parte el Componente 30: sostenibilidad del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo, que tiene como objetivo preservar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, garantizando su po-

der adquisitivo, su contribución de lucha contra la pobreza y la justicia intergeneracional. A partir de la Ley 21/2021 de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad del sistema de pensiones, ha tenido lugar un esfuerzo normativo para conciliar la suficiencia, la equidad y la sostenibilidad del sistema de pensiones.

En el escenario posreforma, la cifra del gasto en pensiones se situaría en el 11,23% del PIB. Posteriormente, el gasto iría disminuyendo por el efecto de la disminución del número de pensionistas en el sistema. En este proceso de transición será necesario asegurar la sostenibilidad del sistema público de pensiones no solo mediante la financiación de las cotizaciones sociales, sino también con los impuestos generales.

13. Avanzando en la garantía de ingresos, pero con dificultades en el acceso. La Gran Recesión evidenció la debilidad de la garantía de ingresos para la población activa (o potencialmente activa) en España. Su enorme impacto, centrado en los hogares más pobres, intensificó las críticas a la debilidad, la desigualdad territorial y los problemas de diseño de sus principales componentes (desempleo asistencial, rentas mínimas y prestaciones por hijo) por parte de la Comisión Europea, los sindicatos y las organizaciones sociales.

Las consecuencias de estas presiones se refleja en dos procesos políticos iniciados en 2015. El primero fue la reforma de las rentas mínimas (RMA) en varias CC.AA., orientada a ampliar la protección y reducir parcialmente la condicionalidad. Después, en 2020, la extensión de cobertura y ordenación de prestaciones de garantía de rentas de mínimos mediante el IMV, aprobado mediante el Real Decreto-ley 19/2020). En diciembre de 2021, la Ley 19/2021 consolidó el diseño del IMV e incorporó novedades como el Complemento de Apoyo para la Infancia (CAPI). Desde entonces se han aplicado nuevas reformas para simplifica-

los trámites y mejorar la eficacia de la prestación. Finalmente, la reforma del desempleo asistencial de 2024 (RDL 2/2024) distingue la protección destinada a desempleados sin prestación contributiva de la de hogares pobres.

La creación y el desarrollo hasta la fecha del IMV ha tenido como efecto un aumento sustancial de la población protegida por renta mínima en el conjunto de España. La cobertura se ha casi duplicado (de un 1,3% a un 2,2% de hogares).

Si bien no hay duda de que el IMV ha aumentado en conjunto la protección de una parte de los hogares más pobres, la cobertura sobre la población destinataria es modesta. La AIReF ha estimado para 2023 una cobertura del 44% de los hogares potencialmente beneficiarios del IMV-renta mínima. Queda camino por recorrer.

14. La aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: avances normativos, realidades insuficientes.

La población con discapacidad en España se ha incrementado notablemente en las últimas décadas, debido principalmente al envejecimiento de la población. De acuerdo con los datos de la Encuesta de discapacidad, autonomía personal y situaciones de dependencia (EDAD 2020, INE, 2022), en España hay 4.383.950 personas con discapacidad de 2 años o más residentes en hogares, un 9,5% del total de la población. Más de 2,6 millones de ellas son mayores de 65 años, lo que supone el 60% de la población con discapacidad total en España. A dicha población residente en hogares, según la EDAD-Centros (INE, 2024b) se añadirían 357.894 personas con discapacidad que residen en establecimientos colectivos, el 94,7% de la población que vive en centros residenciales en España, lo que permite estimar el total de población con discapacidad en España en casi 5 millones de personas.

Tener una discapacidad incrementa el riesgo de pobreza y exclusión social y, a su vez, las situaciones

de pobreza y de exclusión social incrementan las probabilidades de adquirir una discapacidad.

Ha sido un hito en política social la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU de 13 de diciembre de 2006, lo que no quiere decir que su materialización haya ido al propio ritmo de esta convención.

La legislación aprobada durante los últimos años ha supuesto notables cambios a nivel formal e incluso simbólico, pero no han supuesto modificaciones sustantivas de las políticas públicas. Pero también es cierto que ha aumentado la inversión social: en 2020, el gasto en discapacidad alcanzó el 3,1% del PIB y se equiparó a la media europea.

La Encuesta EINSFOESSA 2024 evidencia que el 18,6% de los hogares se encuentran en situación de exclusión social, porcentaje que se eleva al 25% en los hogares con presencia de discapacidad. En exclusión severa están el 8,6% de los hogares sin discapacidad, en contraste con el 14,3% de los hogares con alguna persona con discapacidad.

La estrecha relación entre discapacidad y exclusión justifica la existencia de políticas sociales que favorezcan la inclusión de las personas con discapacidad, proporcionando los apoyos y servicios que se requieran, así como transformando el entorno social.

15. Cuatro décadas de política migratoria: entre las regularizaciones y la inclusión social.

Hace cuatro décadas que se produjo en España un giro político como consecuencia del cambio de escenario en materia migratoria. La primera ley de extranjería vio la luz en 1985 (Ley de los derechos y libertades de los extranjeros en España).

En España, el desarrollo de la política migratoria (PI) ha transcurrido en tres secuencias de tiempo. La primera secuencia, entre 1985 y 1991, fue la del

predominio de la obsesión controladora. La segunda secuencia, entre 1992 y 2005, estuvo presidida por una sucesión de regularizaciones «extraordinarias y masivas» para dar carta de legalidad a la realidad de hecho. La tercera secuencia es en la que nos encontramos, 2006-2025, la de saber que un buen sistema de acogida es la puerta de entrada para una más pronta inclusión social.

El crecimiento económico posterior a 2021 dio paso a un enfoque eminentemente laboral de la política migratoria y a una regulación de la inserción laboral de menores no acompañados de 16-17 años. El 2022 fue un año de reformas en pro de una migración legal, ordenada y segura, orientada al mercado de trabajo, a la vez que amplió la figura del arraigo familiar.

Las tendencias migratorias recientes han adquirido en el nuevo contexto de la globalización perfiles más complejos, lo que supone un reto para la gestión migratoria, en la que se entrecruzan los desplazamientos de personas por razones económicas con los conflictos geopolíticos.

16. Los cuidados. Hacia una desinstitucionalización de base comunitaria. Frente a las visiones catastrofistas del envejecimiento ha emergido un enfoque alternativo que reconoce los derechos, capacidades y deseos de las personas mayores. La atención debe ir más allá de lo asistencial para reconocer las trayectorias de vida, los proyectos vitales y la capacidad de decisión.

La implantación del Modelo de Atención Integral y Centrada en la Persona (MAICP) se presenta como una innovación necesaria frente a los desafíos derivados del envejecimiento, el aumento de la longevidad y la soledad en las personas mayores en España.

La AICP se define en términos de intervención sociopolítica y profesional como una opción que promueve la mejora del bienestar y la calidad de

vida de las personas, partiendo del respeto a su dignidad, sus intereses y su participación activa. En España, este modelo ha ido ganando presencia, especialmente desde la pandemia de COVID-19, si bien esta presencia es más evidente en la literatura especializada y en la normativa que en su aplicación práctica en el ámbito de la microintervención social.

En la línea del MAICP, España ha desarrollado la Estrategia Estatal para un Nuevo Modelo de Cuidados 2024-2030, vinculada al Componente 22 del PRTR, que impulsa un proceso de desinstitucionalización. Uno de sus logros es el Acuerdo del Consejo Territorial sobre calidad de centros y servicios de julio de 2022.

El cambio hacia un modelo más personalizado ha sido progresivo en España en el ámbito socio-sanitario. En las últimas décadas, este enfoque ha influido también en el diseño de las políticas públicas para personas mayores. Existe una necesidad urgente de articular políticas entre servicios sociales, salud, vivienda y educación que garanticen la continuidad y la integralidad en los cuidados y apoyos.

17. Solidaridades de base y participación social. El análisis social constata que ni las familias —sobre todo las mujeres— pueden seguir asumiendo en solitario la sobrecarga de cuidados, ni el Estado ni el mercado, por sí mismos, alcanzan a cubrir la demanda creciente que genera el envejecimiento, la precariedad laboral o la soledad no deseada. En ese sentido, uno de los «fantasmas» que recorren el ámbito de los cuidados es el dilema de quién asumirá la atención a las personas dependientes evidenciando que frecuentemente en materia de políticas sociales, cuando no se tienen recursos, se apela a la solidaridad y a lo comunitario.

El cuidado no es un problema técnico, sino un reto político, imbricado en las desigualdades

de género, clase, origen y generación. La tecnología puede agravar esas brechas si algoritmos y automatización sustituyen vínculos humanos sin control democrático. Frente a ello, es necesario un «pacto social del cuidado» que combine: 1) un Estado garante de derechos y recursos, 2) un mercado regulado y decente, 3) un reparto corresponsable en las familias, 4) una comunidad fortalecida que provea apoyo mutuo, voluntariado y militancia. Solo así será posible avanzar hacia una *democracia del cuidado* donde todas las personas cuiden, sean cuidadas y participen en decidir cómo se organiza esa tarea común.

En este contexto de democracia del cuidado es donde es posible potenciar la participación de los ciudadanos en la gestión pública en general y en los cuidados en particular. Este nuevo enfoque va más allá de la consulta ocasional y apunta a formas más avanzadas de **gobernanza participativa**, donde representantes públicos, técnicos y ciudadanía colaboran en el diseño, implementación y evaluación de las políticas.

18. El acceso a los servicios esenciales como derecho fundamental del PEDS. La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto en España algunos de los problemas de acceso a los servicios esenciales: las dificultades de pago de la factura energética por pérdida de empleo, las limitaciones de acceso al transporte urbano y ferroviario y la exclusión de grupos de ciudadanos de la gestión electrónica por falta de herramientas o desconocimiento de su manejo. Problemas que han continuado hasta la actualidad.

Con respecto a las políticas de acceso a la energía, la lucha contra la pobreza energética ha sido, con diferencia, la política por excelencia en el acceso a los servicios esenciales, donde se ha centrado el grueso de la inversión social. Así, la población beneficiaria del bono eléctrico, en sus diferentes modalidades, ha crecido de 1.272.646 perceptores en 2019 a 1.578.437 en 2023. Sin embargo, algunos indicadores como mantener la temperatura adecuada en la vivienda han empeorado. En el caso de los hogares en situación de pobreza (tasa AROP), en 2020 algo más de la quinta parte de los hogares (22,1%) no podían mantener caliente la vivienda; en 2024 llega a representar cerca de un tercio (31,4%) (un incremento del 40,8% en 4 años en comparación con el aumento del 8,8% en la UE-27).

La gran mayoría de los hogares en España dispone de los equipamientos básicos necesarios que son condición necesaria para poder acceder a los servicios esenciales. Sin embargo, una parte del grupo de población en situación de exclusión severa, según la encuesta EINSFOESSA 2024, no tiene agua corriente (2,5%), agua caliente (5%), energía eléctrica (2,3%) y mucho menos calefacción (62,9%), o no tiene acceso a internet (41,2%). Pero lo realmente importante es el acceso efectivo a los servicios. Los retrasos en el pago de los servicios (agua, electricidad, gas y calefacción), la reducción de gastos en estos servicios y el aviso de cortes en el suministro afectan en mucha mayor medida al grupo social en exclusión severa en comparación con el conjunto de los hogares y los diferentes grupos en situación de integración (plena y precaria) y exclusión moderada.

5

Confianza en el modelo de bienestar y capital social

COORDINADORES

Francisco Javier Lorenzo Gilsanz
María Silvestre Cabrera

AUTORES Y COLABORADORES

Manuel Alvariño Vázquez
Iratxe Aristegui Fradua
Agustín Blanco Martín
Guillermo Fernández Maíllo
Jennifer Gómez Torres
Margarita León Borja
José Antonio López Ruiz
Francisco Javier Lorenzo Gilsanz
Sebastián Mora Rosado
Arantxa Rodríguez Berrio
Eva Silván Miracle
María Silvestre Cabrera
Ángeles Solanes Corella
Llorenç Soler Buades
Ainara Villaño Unzaga

Contenido

5.1. Introducción	503
5.2. Confianza en el modelo de bienestar: afección y desafección social y política	504
5.3. Los vínculos relacionales como valor de cohesión social	528
5.4. Reflexiones finales	558

Capítulo 5

Confianza en el modelo de bienestar y capital social

5.1. Introducción

Dinamarca tiene una palabra propia para definir un Estado de Bienestar y felicidad, que tiene mucho que ver con la austeridad, la comunidad y el disfrute sin pretensiones. Es una palabra que no tiene traducción, *hygge*, y que se ha convertido en el modo de definir una cultura cívica que recoge los mayores niveles de felicidad y uno de los niveles más bajos de desigualdad y pobreza. ¿Cómo se construye una sociedad feliz, sostenible e igualitaria?

Gran parte de dicha construcción pasa por escoger y anteponer determinados valores, actitudes y posicionamientos que configuran una cultura y la priorización de sus instituciones, políticas y marcos de relación e interrelación social. Consideramos que una sociedad ideal debería sostenerse gracias a un valor como la confianza: en los demás y en las instituciones. Para que dicha confianza se instale debe favorecerse la participación, la rendición de cuentas, la transparencia, la interacción social, la ayuda mutua y la definición de marcos identitarios no excluyentes.

Es importante que nos preguntemos qué valores deben sostener la construcción de una sociedad

igualitaria y contraponer esta definición utópica con los valores que priman en España y que le llevan a establecer una determinada percepción y valoración de las políticas sociales y de las situaciones de vulnerabilidad, pobreza y exclusión social para poder conocer lo cerca o lejos que estamos como sociedad de priorizar, y sobre todo, de sostener y legitimar un modelo de bienestar social redistributivo, universal, solidario y responsable con las desigualdades sociales y la pobreza.

Un estudio⁽¹⁾ analiza la prevalencia de determinados valores para sostener los modelos de bienestar social y muestra cómo se dan algunas similitudes culturales en diferentes regímenes de bienestar, pero también reconoce que el igualitarismo, la confianza interpersonal y la demanda de protección son valores sobre los que se edifican los estados de bienestar más desarrollados.

(1) CALZADA, I., GÓMEZ-GARRIDO, M. y MORENO FERNÁNDEZ, L. (2013). «Regímenes de bienestar y valores en Europa». *REIS*, n.º 141, pp. 61-90. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.141.61>

Otro estudio⁽²⁾ sostiene que están perdiendo fuerza los valores colectivistas que sustentan el Estado de Bienestar y que las razones son diferentes según las clases sociales: las clases trabajadoras perciben la inmigración como una amenaza y cuestionan las bonanzas de la redistribución, y las clases medias más acomodadas confían más en el éxito de sus trayectorias personales. En ambos casos se pone en riesgo la base legitimadora del Estado de Bienestar. Un estudio previo⁽³⁾ ya afirmaba que la población de los Países Bajos condicionaba la recepción de ayudas sociales a tres tipos de variables: las características socioeconómicas y demográficas,

la percepción de seguridad social y los valores y actitudes.

En este capítulo hemos analizado y reflexionado sobre cuál es la cultura, el capital social y el marco identitario desde el que se legitima o se cuestiona el modelo de bienestar que representa el Estado de Bienestar. Esto nos permite ahondar en si la sociedad española cuenta o no con los valores culturales necesarios para apostar por un modelo de bienestar redistributivo y preocupado por la desigualdad social o si, por el contrario, sus actitudes y preferencias nos abocan a otro modelo diferente.

5.2. Confianza en el modelo de bienestar: afección y desafección social y política

5.2.1. Percepción de los problemas sociales

Cuando nos preguntamos por los miedos y las grandes incertidumbres que acechan a las sociedades contemporáneas y que se aducen como una de las causas del resurgir y crecimiento de los discursos populistas, debemos tener en cuenta la percepción de la ciudadanía sobre cuáles son los principales problemas de nuestra sociedad, puesto que ahí proyectamos también aquellos que nos provocan inseguridad por considerarlos temas pendientes o no resueltos adecuadamente.

5.2.1.1. La vivienda como eje de preocupación social y vector de desigualdad

Según el barómetro del CIS de febrero de 2025 sobre cuál es el principal problema que existe en España, y atendiendo al sumatorio de las menciones en primer, segundo o tercer problema, observamos que la vivienda (34,1% de las menciones), el paro (20%) y los problemas de índole económica (20%) son las tres cuestiones que más preocupaban a la sociedad española en ese momento.

Los problemas de la vivienda y el paro son problemas socioeconómicos que, en nuestra sociedad, tienen cierto carácter estructural y que están atravesados por otras variables sociodemográficas, de entre las que podemos resaltar la edad, el sexo y el origen, puesto que, en España, la tardía emancipación de la gente joven tiene mucho que ver con la precariedad en el empleo o el desempleo, cuestión que sufren en mayor medida las personas jóvenes, más las mujeres que los hombres, y las personas migrantes.

-
- (2) MARTÍN ARTILES, A., MOLINA, Ó. y CARRASQUER, P. (2016). «¿Ruptura del compromiso igualitario para sostener el Estado de bienestar en Europa?». *REIS*, n.º 154, abril-junio de 2016, pp. 45-64. <https://reis.cis.es/index.php/reis/article/view/1056>
- (3) VAN OORSCHOT, W. (2002). «Individual motives for contributing to welfare benefits in the Netherlands». *Policy & Politics*, 30(1), 31-46. <https://doi.org/10.1332/0305573022501557>

TABLA 5.1. Preocupaciones de la sociedad. ¿Cuál es a su juicio, el principal problema que existe en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero? (%)

	Primer problema	Segundo problema	Tercer problema	Total
La vivienda	16,3	11,8	5,9	34,1
El paro	7,7	7,2	5,1	20,0
La crisis económica, los problemas de índole económica	6,4	8,1	5,5	20,0
El Gobierno y partidos o políticos/as concretos/as	13,9	2,2	0,9	17,1
Los problemas políticos en general	9,1	4,6	3,3	17,0
La inmigración	3,8	7,4	5,2	16,5
Los problemas relacionados con la calidad del empleo	4,8	7,3	4,2	16,3
El mal comportamiento de los/as políticos/as	8,0	3,6	2,3	13,9
La sanidad	1,0	3,7	6,8	11,5
Los problemas relacionados con la juventud: falta de apoyo y oportunidades para los/as jóvenes	2,8	3,5	3,5	9,8
La corrupción y el fraude	2,7	2,5	1,8	7,0
Las desigualdades, incluida la de género, la de clases y la pobreza	1,5	1,9	2,7	6,0
Lo que hacen los partidos políticos	2,6	1,8	1,3	5,6
La educación	0,7	1,4	3,0	5,2
Los extremismos	2,3	1,3	1,3	4,9
Los problemas de índole social	1,7	1,4	1,3	4,3
La crisis de valores	1,4	1,6	1,2	4,2
El cambio climático	0,8	1,5	1,9	4,2
La inseguridad ciudadana	0,6	1,1	2,0	3,8
La subida de los impuestos	0,9	1,1	1,3	3,3
La falta de acuerdos, unidad y capacidad de colaboración, y la situación y la inestabilidad políticas	1,4	1,2	0,5	3,1
El papel de los medios de comunicación y redes: desinformación, manipulación informativa y difusión de bulos	0,9	1,4	0,9	3,1
El funcionamiento de los servicios públicos	1,1	0,8	1,1	3,0
La ocupación de viviendas	0,4	1,1	1,0	2,6
Las pensiones	0,5	0,9	1,1	2,4
El funcionamiento de la democracia	0,6	0,8	0,7	2,1
El modelo productivo español y la falta de inversión en industrias e I+D	0,6	0,7	0,7	2,0
La Administración de Justicia	0,2	1,0	0,7	1,9

TABLA 5.1. Preocupaciones de la sociedad. ¿Cuál es a su juicio, el principal problema que existe en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero? (%) (continuación)

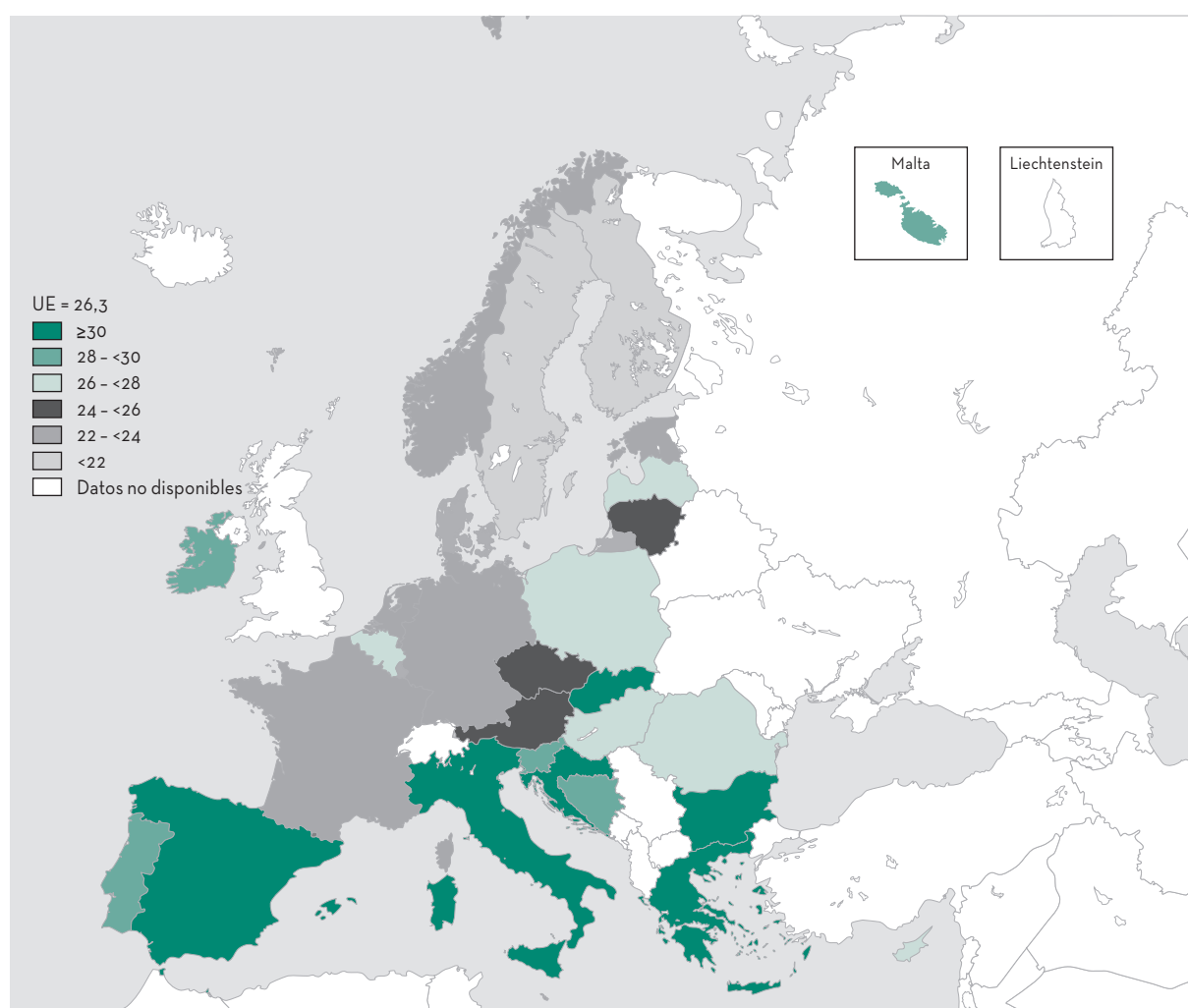
	Primer problema	Segundo problema	Tercer problema	Total
La política exterior y las relaciones internacionales, y papel de España en el marco internacional	0,5	0,6	0,8	1,8
La falta de confianza en los/las políticos/as y las instituciones	0,4	0,4	0,6	1,5
El medio ambiente	0,0	0,6	0,7	1,3
El aumento de la crispación social y las revueltas sociales	0,3	0,6	0,3	1,2
La violencia de género	0,1	0,4	0,6	1,1
Los nacionalismos	0,2	0,4	0,4	1,0
Los estatutos de autonomía	0,2	0,3	0,5	0,9
La subida de tarifas y la crisis energética	0,0	0,3	0,4	0,8
La poca conciencia ciudadana (falta de civismo y de sentido y espíritu cívicos)	0,2	0,2	0,4	0,8
El racismo	0,2	0,4	0,1	0,6
Las infraestructuras	-	0,1	0,4	0,5
Los problemas de la agricultura, ganadería y pesca	-	0,2	0,3	0,5
La independencia de Cataluña	0,0	0,2	0,3	0,5
Los problemas relacionados con los/as autónomos/as	0,1	0,1	0,3	0,5
Las guerras en general	-	0,3	0,2	0,4
Las catástrofes naturales: crisis de la DANA	0,1	0,2	0,2	0,4
Las drogas	-	0,1	0,3	0,3
Los problemas relacionados con la mujer	-	0,0	0,3	0,3
Las incertidumbres ante el futuro, la inseguridad y el miedo al futuro	0,0	0,1	0,2	0,3
La España vaciada y la despoblación	0,0	0,1	0,2	0,3
Los problemas relacionados con el agua y la sequía	0,0	0,1	0,2	0,3
La falta de servicios públicos y los recortes	0,0	0,1	0,1	0,2
Los bancos	-	0,1	0,0	0,2
El fraude fiscal	0,1	0,1	0,1	0,2
La Monarquía	0,0	0,0	0,1	0,2
El aumento del odio, la violencia y las agresiones homófobas	-	0,0	0,2	0,2
Los problemas derivados del turismo y la masificación	0,0	0,1	0,1	0,2
Otras respuestas	0,4	1,2	1,0	2,6
Ninguno	0,3	1,7	1,7	0,3
NS	2,1	4,5	7,3	2,1
NC	0,3	3,8	14,7	0,3

Fuente: CIS. Estudio n.º 3496. Barómetro de febrero de 2025.

Según un informe de Eurostat sobre la edad media de emancipación de la población joven en Europa, publicado en 2024 con datos de 2023, España es uno de los países con una edad de emancipación más tardía. En concreto, los países en los que las personas jóvenes se emancipan más tarde son Croacia (31,8 años), Eslovaquia (31), Grecia (30,6), España (30,4), Bulgaria e Italia (30). Mientras que los países que cuentan con una edad de

emancipación más baja son Finlandia (21,4 años), Suecia y Dinamarca (21,8), Estonia (22,8), Países Bajos (23,2) y Francia (23,7) (Eurostat, 2024). Los datos revelan que los países con una emancipación más temprana son los estados de bienestar escandinavos, por lo que cabe plantear la relación entre emancipación y acceso a la vivienda con las políticas públicas y el modelo fiscal de los estados de bienestar del norte de Europa.

GRÁFICO 5.1. Edad promedio estimada de las personas que se emancipan del hogar parental (2023)

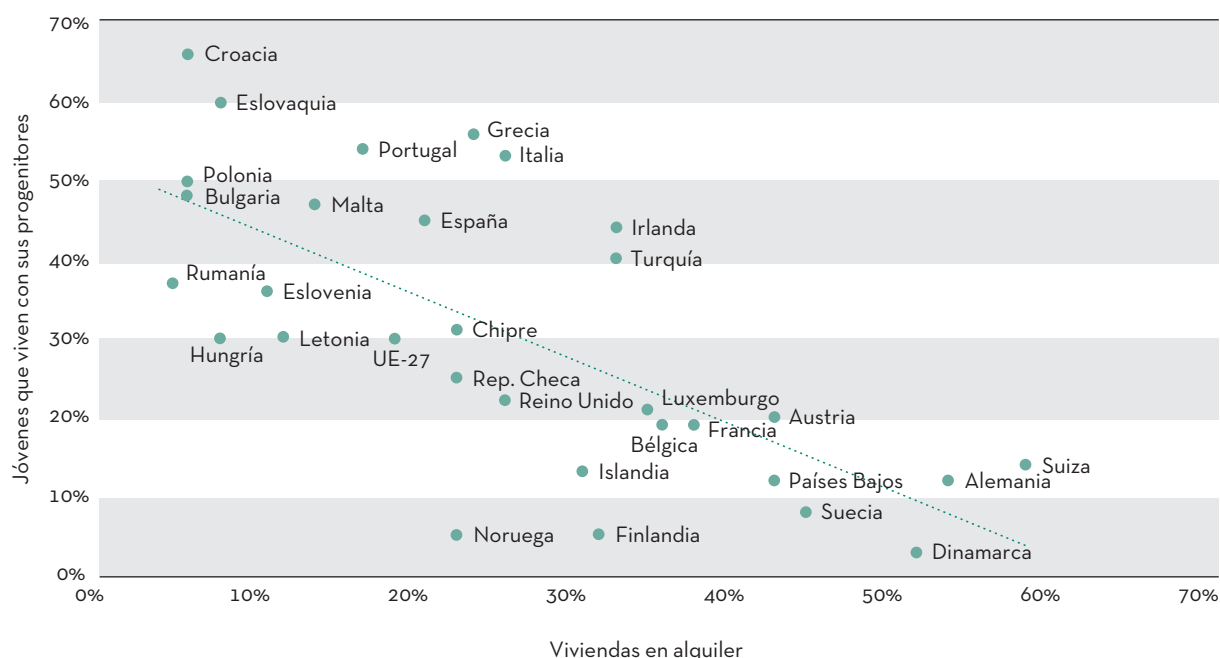


Fuente: Eurostat (2024). Informe de 2024 con datos de 2023.
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240930-2>

Según Raymond Torres⁽⁴⁾, el incremento de la edad de emancipación en España (30 años), superior a la media de la UE de 26,4 años, se debe principalmente a la escasez de viviendas en alquiler asequibles. Desde 2015, la construcción de viviendas no ha cubierto la demanda, especialmente en el alquiler, lo que dificulta la autonomía juvenil. El gráfico 5.2 muestra la evidente relación existente entre la edad media de emancipación y el parque de vivienda en alquiler. Este gráfico recoge la interacción entre la densidad del parque de vivienda en alquiler, entendida como la relación entre el número de viviendas destinadas al alquiler sobre el total del parque de vivienda de cada país,

y el porcentaje de personas jóvenes, entre 25 y 34 años, que viven con sus progenitores. Se observa que los países con mayor número de viviendas en alquiler son los que registran un menor número de jóvenes de entre 25 y 34 años que residen con sus progenitores. En España, tal y como recoge Eurostat (2022), el parque de vivienda de alquiler es reducido y el número de personas jóvenes de 25 a 34 años que todavía reside con sus familias alcanza un valor cercano al 50%. También según Eurostat, cuatro de cada diez de quienes pagan un alquiler en España dedican más del 40% de su renta disponible a hacer frente a su pago, casi el doble de la media europea.

GRÁFICO 5.2. Densidad del parque de vivienda en alquiler y porcentaje de personas jóvenes (25-34 años) que viven con sus progenitores (2022)



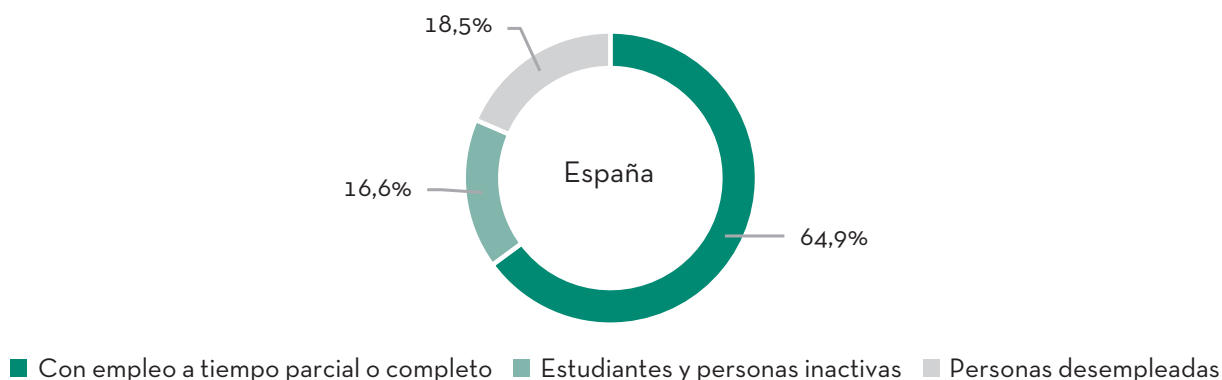
Fuente: Raymond Torres.
<https://www.funcas.es/articulos/el-acceso-de-los-jovenes-a-la-vivienda/>

(4) TORRES, R. (2023). *El acceso de los jóvenes a la vivienda*. Funcas. <https://www.funcas.es/articulos/el-acceso-de-los-jovenes-a-la-vivienda/>

Aunque conseguir empleo facilita el acceso a una vivienda propia, no parece ser el factor principal (gráfico 5.3). Según Eurostat (2022), casi dos de

cada tres personas entre 25 y 34 años que viven con sus progenitores están empleadas (64,9%), y la mayoría trabaja a tiempo completo.

GRÁFICO 5.3. Jóvenes (25-34 años) que viven con sus progenitores según la situación laboral (2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

Es presumible que un aumento salarial les permitiría cubrir los costos de una vivienda, lo que resalta la importancia de las políticas de formación, intermediación laboral y calidad del empleo⁽⁵⁾. Sin embargo, Torres considera que, si esos aumentos salariales se generalizaran, los precios de la vivienda también subirían, ya que el problema principal radica en la falta de oferta habitacional. Ahora bien, no podemos obviar que la mera oferta habitacional no resuelve, por sí sola, el acceso a la vivienda de las personas y de las familias que carecen de los recursos necesarios para hacer frente al precio actual de compra y de alquiler, por lo que es imperioso que esta incluya una oferta suficiente de vivienda social y de vivienda asequible. Cabe, por tanto, preguntarse cómo, y sobre todo quién, tiene la capacidad y la responsabilidad de incrementar la oferta habitacional.

Los límites legales al precio del alquiler han producido efectos heterogéneos. Si bien han contenido parcialmente los precios en segmentos altos, también han reducido la oferta y provocado aumentos en los tramos más bajos. La evidencia sugiere que, sin medidas complementarias para incentivar la oferta de vivienda, estas políticas pueden generar distorsiones en el mercado a medio y largo plazo y es posible que no resuelvan por sí solas las dificultades para acceder a una vivienda de los grupos sociales más vulnerables. Esta cuestión se ha podido comprobar en la ciudad de Barcelona como consecuencia de la aplicación de la Ley 11/2020 de control de los alquileres en Cataluña. Pero también hay quienes cuestionan el impacto positivo de esta medida. Monrás y Montalvo⁽⁶⁾ observan un efecto a la baja en el precio del alquiler agregado del 5%, concentrado en las viviendas

⁽⁵⁾ *Ibid.*

⁽⁶⁾ MONRÁS, J. y MONTALVO, J. G. (2023). *Los efectos de la limitación de precios de los alquileres en Cataluña*. EsadeEcPol - Center for Economic Policy.

caras, y en contraste, un aumento significativo en las viviendas más baratas que tendieron a pegarse al «techo» marcado por el índice de referencia. Estos autores insisten en que la solución pasa por incrementar la oferta de viviendas en alquiler «a través de medidas como colaboración público-privada, reservar un porcentaje de promociones de viviendas para el alquiler, incentivos fiscales para propietarios que pongan sus viviendas en el mercado de alquiler asequible y mejorar la seguridad jurídica para propietarios» (Monras y Montalvo, 2023). Estas medidas, sin embargo, están más pensadas y dirigidas a quienes tienen ya una vivienda y disfrutan de una integración social plena, pero siguen sin atajar ni resolver el problema del acceso a la vivienda de importantes sectores de población que viven en situaciones de mayor vulnerabilidad y precariedad, estancados en una cada vez más generalizada integración precaria. Como bien recoge el Informe FOESSA en *La sociedad del riesgo. Un modelo de integración precaria*, si la política de vivienda se contemplara como un derecho y no solo como un bien de intercambio, y se hubiera planificado cómo dar respuesta a la demanda y a las diferentes situaciones sociales, «la sociedad española podría haber dado un salto adelante mucho más significativo en términos de integración y de cohesión social»⁽⁷⁾.

En suma, no debe extrañarnos que la sociedad española perciba que el principal problema que tiene que afrontar España sea la vivienda. Un problema que está estrechamente relacionado con una serie de factores como la precariedad en el empleo, sobre todo entre la juventud y las mujeres, el coste de la vivienda, la oferta de esta, la regulación existente, la gestión del turismo, etc. Cuestiones que condicionan los proyectos vitales a medio y largo plazo de las nuevas generaciones, instaladas mu-

chas veces en un *carpe diem* que frena la actuación en el presente en aras de participar en la definición y construcción de futuros soñados.

Puede afirmarse que la posesión o no de una vivienda se convierte en un vector de desigualdad social importante entre quienes sí poseen y quienes no poseen una vivienda. La Encuesta FOESSA revela una clara relación entre el régimen de tenencia de la vivienda y el riesgo de exclusión social: los hogares no propietarios presentan mayor vulnerabilidad en contextos de crisis, mientras que la propiedad, total o parcial, se asocia con una menor incidencia de exclusión, tendencia que ha disminuido de forma sostenida entre 2013 y 2024 (EINSFOESSA, 2024).

También en este sentido se revelan los datos del DeustoBarómetro Social de diciembre de 2024, cuando constataba que el 31,4% de la población encuestada en el País Vasco creía que nunca podría comprarse una casa y el 28,9% consideraba que solo podría hacerlo pasados 10 años. Es importante destacar cuál es la cultura en torno a la vivienda. Estos valores son consecuencia del modelo habitacional existente y presente desde hace décadas. Según el DeustoBarómetro (diciembre de 2024), en el País Vasco, el 91,6% de las personas encuestadas, si pudieran elegir, optarían por vivir en una vivienda en propiedad. Asimismo, el 86,2% está de acuerdo con la idea de que comprar una casa es una inversión y el 75,8% opina que comprar una casa es una forma de ahorro. Estas dos ideas se refuerzan con la creencia de que alquilar es tirar el dinero, cuestión que comparte el 70,3%.

Una vez percibida la vivienda como un problema social importante, la mayoría de la población vasca apoya las diversas medidas que las instituciones están tratando de impulsar para resolverlo, como que existan programas públicos de vivienda vacía para incorporar la vivienda privada al mercado del alquiler sin riesgo para los propietarios, que se incremente

(7) FUNDACIÓN FOESSA (2024). *Análisis y perspectivas. La sociedad del riesgo: hacia un modelo de integración precaria*. <https://www.caritas.es/categoria-producto/colecciones/analisis-perspectivas-foessa/>

el parque de las viviendas sociales en alquiler, que aumenten las deducciones por compra de vivienda, que las instituciones públicas rescaten las viviendas de protección oficial para ponerlas en el mercado, que se pongan más trabas a los fondos de inversión para limitar su interés en la compra de vivienda como una inversión, etc. Todas estas medidas reciben el apoyo de más del 80% de la población encuestada. Es cierto que muchas de estas medidas tienen un fuerte carácter interventor o regulatorio por parte de las instituciones. La ciudadanía es consciente de que la vivienda es un problema estructural serio y que necesita que se lleven a cabo actuaciones públicas y privadas para resolverlo. En la atribución de responsabilidades en el tema de la vivienda como problema social, la sociedad vasca apunta a los fondos de inversión, pero también menciona a los Gobiernos español y vasco, por lo que percibe que, si el poder político tiene una responsabilidad, también tiene que ser parte de la solución.

Sin embargo, aunque en España existe un amplio consenso social sobre la necesidad de garantizar el acceso a una vivienda digna mediante intervención pública, este acuerdo no se ha traducido en consensos políticos efectivos. La crisis de la vivienda ejemplifica cómo intereses partidistas, divisiones ideológicas y tensiones entre administraciones autonómicas y el Estado dificultan la adopción de políticas integrales. La Ley de Vivienda de 2023, aprobada solo por fuerzas progresistas y con fuerte oposición de la derecha, ha tenido una aplicación limitada, reflejando la incapacidad del sistema político para actuar de forma coordinada frente a una demanda ciudadana clara. Esta desconexión entre opinión pública y acción política pone en riesgo la eficacia del Estado de Bienestar y evidencia cómo la fragmentación y polarización obstaculizan soluciones consensuadas incluso en materias prioritarias para la cohesión social⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ ALVARIÑO, M., SOLER-BUADES, L. y LEÓN, M. (2025). *Estado de Bienestar: Los márgenes para el acuerdo*, Documento de trabajo, n.º 5.2. www.foessa.es/ix-informe/capitulo5.

5.2.1.2. Precariedad juvenil y malestar generacional

Si atendemos a los datos del paro, segundo problema mencionado, observamos que, según la Encuesta de Población Activa del INE para el último trimestre de 2024, la tasa de paro se situaba en el 10,61%. Las mujeres registran una tasa de paro 2,3 puntos superior a la de los hombres (11,8% frente a 9,5). Entre la población joven menor de 25 años, la tasa de paro ascendía a 24,9%. De nuevo aquí, el paro de las mujeres jóvenes es casi tres puntos superior al de los hombres jóvenes (23,6% y 26,4, respectivamente). Un análisis longitudinal del empleo (es.statista.com) nos muestra que el paro ha tenido una tendencia claramente descendente desde el primer trimestre de 2013, que registró una tasa de paro del 26,94%, hasta el último trimestre de 2024, con ese 10,61% ya mencionado. Sin embargo, sigue siendo una preocupación ciudadana y, en parte, quizá se explique por la todavía muy elevada tasa de desempleo que sufre la población joven.

Según los datos recogidos en una encuesta del CIS sobre edadismo⁽⁹⁾, el 36% de los participantes identificó la falta de recursos para afrontar los gastos cotidianos como la principal dificultad que enfrentan las personas mayores, superando en 10 puntos porcentuales a la segunda preocupación más mencionada: la insuficiencia de recursos públicos para atender sus necesidades. Al incorporar la incapacidad para hacer frente a gastos extraordinarios, se observa que cerca del 40% de las personas encuestadas considera que la insuficiencia económica constituye el mayor problema para este grupo de edad. En contraste, entre la población joven (menores de 35 años), el principal problema percibido es el elevado precio de la vivienda, señalado por el 13% de las personas encuestadas, seguido de cerca por la precariedad

⁽⁹⁾ CIS (2025). Estudio n.º 3493. *Edadismo*.

laboral. A pesar de esta diferenciación temática, la percepción general es que las personas jóvenes afrontan más dificultades que las personas mayores: mientras un 69% de quienes contestan considera que las personas mayores tienen «muchos» o «bastantes problemas», este porcentaje se eleva al 82,5% en el caso de valorar la situación de la juventud. Persiste, por tanto, cierto pesimismo generacional. Así se observa en una encuesta de Metroscopia publicada por *El País*(10) en la que se afirma que un 80% de la juventud se siente desatendida por parte del Estado y un 75% cree que su situación económica será peor que la de sus progenitores. En suma, mal diagnóstico del presente y pesimista proyección de futuro.

La juventud hoy, como le ocurre a la población en general, es diversa y debemos aplicar una mirada interseccional si queremos siquiera acercarnos a su descripción. Prevalen nuevos valores propios del posmodernismo como la preocupación ecológica y la reivindicación feminista, en este caso, más presente entre las mujeres que entre los hombres jóvenes. De hecho, recientes estudios han revelado que el 40% de los hombres jóvenes consideran que el feminismo les discrimina o que las políticas de igualdad han ido demasiado lejos(11). La juventud hoy es también un colectivo de personas que sufre la precariedad en el empleo y la falta de seguridad en la construcción de un proyecto vital a largo plazo que le lleva, en muchos casos, a priorizar el *carpe diem* y el *sapere aude*: vive el momento y atrévete a saber, atrévete a ser libre. Es difícil proyectar futuros en sociedades

líquidas, casi gaseosas, donde se ha instalado la incertidumbre como única certeza. Hace unos años, la incertidumbre se disfrazaba de certeza, hoy la única certeza es que lo que nos espera es incierto, voluble, inseguro y precario. ¿Cómo construir un relato generacional con estos mimbres? Es difícil hacerlo porque a lo que nos aboca es a un mayor individualismo; sin embargo, conviven con este apuestas solidarias y discursos de austeridad, de reciclaje y no consumismo en un sistema que se fundamenta en el consumo irracional para garantizar su crecimiento(12).

5.2.1.3. La desafección política: desconfianza ciudadana y bloqueo institucional

Por su parte, la percepción de la política como un problema es una constante en los últimos años. Si atendemos únicamente al porcentaje de respuesta que obtiene el «primer problema» observamos con preocupación que la ciudadanía española, cuando ordena, prioriza o jerarquiza lo que considera principales problemas del país, sitúa en los tres primeros puestos cuestiones relacionadas con la política, el Gobierno y los partidos políticos. Así, observamos (tabla 5.1) que aparecen mencionados como primer problema del país el Gobierno, los partidos políticos o quienes ejercen la política (13,9%), los problemas políticos en general (9,1%) y el mal comportamiento de los políticos (8,9%). Su mención como primer problema solo lo supera la vivienda (16,3%). Estos porcentajes se incrementan cuando añadimos la mención del segundo y del tercer problema. Constatamos, por tanto, que la vivienda es una preocupación central y mayoritaria y que la política suscita una fuerte desafección y desconfianza hacia quienes tienen la responsabilidad de representar los intereses de la ciudadanía y de gestionar los recursos públicos para promover y generar el bienestar social.

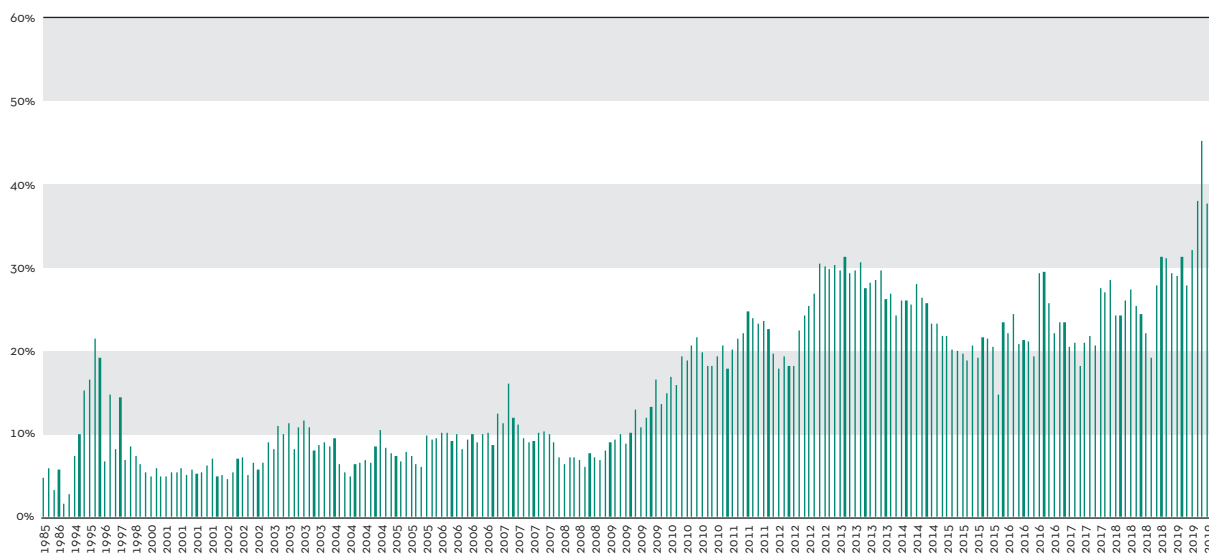
(10) EL PAÍS, 10 de julio de 2021. <https://elpais.com/espana/2021-07-10/el-80-de-los-jovenes-se-siente-desatisfrito-por-el-estado.html>

(11) CIS (2023). Estudio n.º 3428_1. *Percepción sobre la igualdad entre hombres y mujeres y estereotipos de género*. Noviembre de 2023.

LUPAK (2025). *Actitudes políticas de la juventud en Gipuzkoa*. Observatorio Lupak, Centro de Innovación Social (Sinergiak) de la Universidad del País Vasco. https://lupak.org/wp-content/uploads/2025/02/SINN25_Lupak_Cuaderno_X_ES_D.pdf

(12) SILVESTRE CABRERA, M. (2021). «Juventud, pandemia e incertidumbres». En Observatorio Vasco de la Juventud. *Jóvenes y pandemia. Miradas expertas*. Gobierno Vasco.

GRÁFICO 5.4. Identificación de los políticos en general, los partidos políticos y la política como uno de los principales problemas de la sociedad (1985-2019)

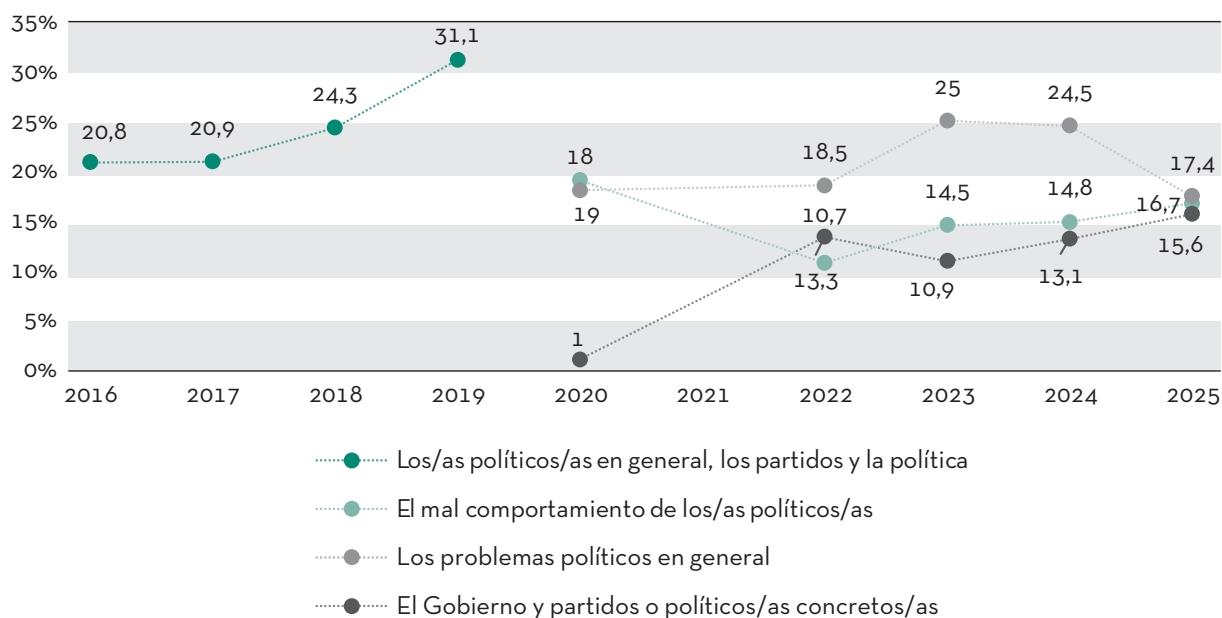


Fuente: Elaboración propia a partir del CIS.

Debemos mencionar que el CIS modificó la manera de preguntar por «la política» como problema social en 2020. Hasta 2019, el ítem se formulaba como: «Los/as políticos/as en general, los partidos y la política». Sin embargo, a partir de 2020 este ítem desapareció y pasó a formularse en tres ítems diferentes: «El mal comportamiento de los/as políticos/as», «Los problemas políticos en general» y «El Gobierno y partidos o políticos/as concretos/as».

Al existir tres ítems sobre la política como problema social, la respuesta se divide y no nos permite realizar una comparación longitudinal. Sin embargo, en el gráfico 5.4 hemos incluido las diferentes formulaciones por años para poder extraer algunas conclusiones sobre cómo ha evolucionado la percepción de la política como problema por parte de la sociedad española en la última década, y se observa una clara valoración negativa de los partidos políticos como principales ejecutores de la política.

La percepción de la política y de los partidos políticos como un problema social empezó a cobrar significación en la encuesta del CIS y a iniciar una tendencia ascendente desde finales de 2008. Una de las razones asociadas a la mala prensa de la política es la percepción de la corrupción como un problema social, que en 2014 se posicionó como el primer problema cuando el 63,8% de las respuestas lo auparon al primer puesto. Su permanencia en lo más alto de este *ranking* de problemas sociales evidencia la desconfianza y desafección política consiguiente, elemento que también alimenta los discursos populistas, sobre todo los de extrema derecha, que ven reforzado su cuestionamiento de la democracia como sistema político. El populismo de extrema izquierda, por su parte, suele reclamar una mayor participación del Estado y de lo público, por lo que a pesar de compartir el carácter antisistémico y el señalamiento de las élites como culpables del mal funcionamiento del sistema político, tiende a ser más inclusivo

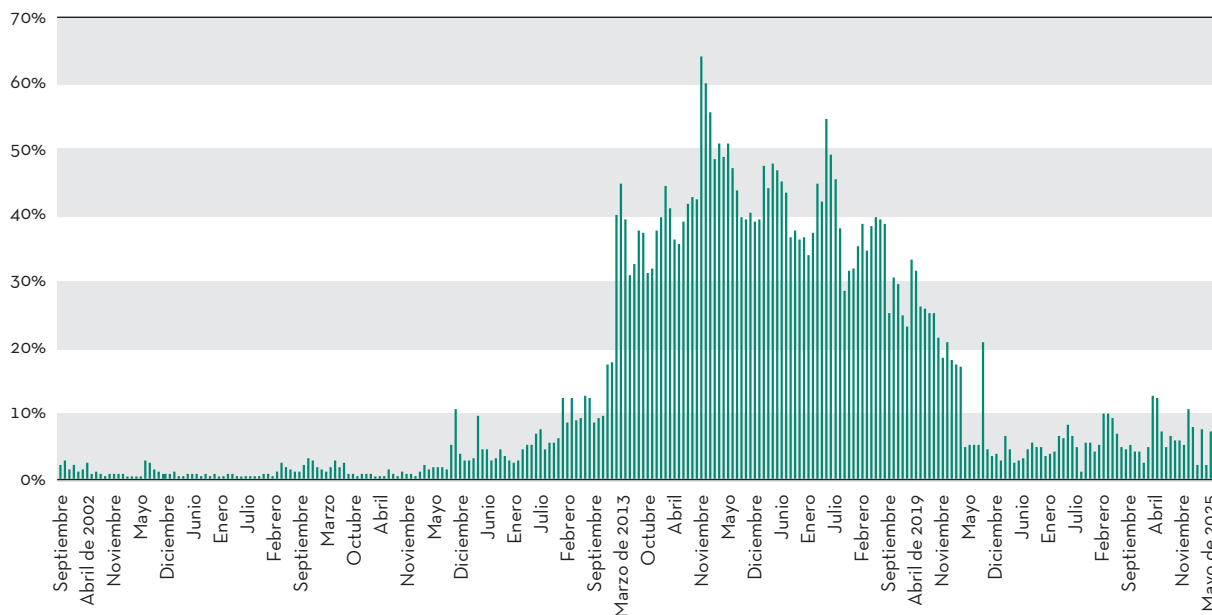
GRÁFICO 5.5. Identificación de la política como uno de lo principales problemas de la sociedad (2016-2025)

Fuente: Elaboración propia a partir del CIS.
<https://www.cis.es/catalogo-estudios/resultados-definidos/barometros>

(Mouffe, 2005). La corrupción es un problema que amenaza la legitimidad de las instituciones democráticas y, si atendemos al informe de Transparency International, el problema está lejos de resolverse, ya que España ha retrocedido en el Índice de Percepción de la Corrupción 2024, cayendo al puesto 46 de 180 países. Los problemas principales que se detectan son la lentitud judicial, el bloqueo en la renovación del CGPJ, el retraso en leyes de transparencia y corrupción en autonomías y ayuntamientos (amaños urbanísticos, contratos opacos). Desde 2023 se han dismantelado estructuras anticorrupción en Baleares, Madrid y la Comunidad Valenciana. El informe también afirma que, aunque hubo avances entre 2015 y 2022, se percibe un retroceso reciente y falta de voluntad política para combatir la corrupción, cuestiones que, sin duda, favorecen la permeabilidad de los discursos populistas.

5.2.2. Tensiones sociales y culturales en torno al Estado de Bienestar

La desafección política y el descrédito que viven los partidos políticos, claros agentes del sistema democrático occidental, así como la percepción de la vivienda o del paro como problemas casi estructurales de la sociedad española, sin duda pueden generar grietas en la cultura legitimadora del Estado de Bienestar. Sin embargo, tal y como veremos a continuación, normativamente hablando, la sociedad española tiende a legitimar el modelo de bienestar actual, si bien es cierto que la defensa del principio universalista convive con postulados de carácter más asistencialista. Persiste la evidenciada contradicción entre la demanda de intervención

GRÁFICO 5.6. Evolución de la percepción de la corrupción como un problema (2001-2025)

Fuente: CIS (2001-2025). www.epdata.es/datos/principales-problemas-espanoles-cis/45

por parte del Estado y la cultura fiscal. También debemos señalar que es necesaria una mirada interseccional para analizar los valores que sostienen el modelo de bienestar porque hay factores, sobre todo la clase social, el nivel de ingresos o el barrio en el que se resida, que condicionan la preferencia por un determinado modelo político-económico social-demócrata frente a otro de carácter más neoliberal.

La confianza en los agentes y en las instituciones proveedoras de bienestar social es un elemento clave para la estabilidad de un Estado del Bienestar efectivo. En este sentido, la percepción ciudadana sobre la gestión de los servicios públicos influye en el apoyo a su reconocimiento y sostenibilidad. Algunos autores sostienen que la confianza en estas instituciones está vinculada con la transparencia, la equidad y la eficacia de las políticas sociales⁽¹³⁾. Otros, van más allá,

señalando que el Estado de Bienestar afronta contradicciones internas que dificultan su sostenibilidad a largo plazo: la creciente demanda de servicios sociales, las restricciones fiscales y la transformación del mercado laboral (Juárez, 2005). Estas, junto con cuestiones históricas también relevantes como la dificultad de alcanzar un equilibrio entre la protección social y la eficiencia económica⁽¹⁴⁾ o el exceso de burocratización⁽¹⁵⁾, apuntan frecuentemente a la comunidad como posible salvadora de un Estado de Bienestar que parece enfrentar una crisis endémica desde el momento de su concepción. En este sentido, autores como Robert Nisbet⁽¹⁶⁾ o Alan Wolfe⁽¹⁷⁾ vienen argumentando que el fortalecimiento de la socie-

⁽¹³⁾ ROTHSTEIN, B. y STOLLE, D. (2008). «The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust». *Comparative Politics*, 40(4), 441-459.

⁽¹⁴⁾ ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

⁽¹⁵⁾ ROSANVALLON, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Manantial.

⁽¹⁶⁾ NISBET, R. (1953). *The Quest for Community*. Oxford University Press.

⁽¹⁷⁾ WOLFE, A. (1989). *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*. University of California Press.

dad civil es fundamental para garantizar la cohesión social.

5.2.2.1. El Estado de Bienestar entre el apoyo ciudadano y las contradicciones culturales

Existen diferentes obstáculos que limitan el desarrollo de la sociedad civil en España, entre los que destacan la reducida tasa de asociacionismo a la que haremos referencia más adelante, la fragmentación de las organizaciones civiles y la dependencia de la financiación pública de estas. Autores como Pérez-Díaz(18) añaden además la idea de que la sociedad civil española ha estado históricamente más orientada a la protesta y la reivindicación que a la gestión autónoma de iniciativas sociales.

Podemos afirmar que la legitimidad del Estado de Bienestar en España y en Europa se ha ido consolidando desde mediados del siglo XX. Esta legitimación(19) sufrió un serio cuestionamiento en la década de 1980, motivado, fundamentalmente por la crisis del petróleo de la década anterior. Eso provocó diagnósticos que hablaban de la crisis cultural del sistema capitalista(20), de la crisis de la democracia(21), de la contradicción básica del sistema(22) o de la crisis fiscal del Estado(23). Sin embargo, pasadas las décadas, el Estado de Bienestar persiste (o resiste) en Europa y en España debido, fundamentalmente, al fuerte apoyo

que recibe de la ciudadanía, que ve en el gasto público y en el gasto social una vía para garantizar ciertos niveles de justicia social, igualdad y seguridad. Hasta la fecha, pocos partidos políticos o líderes habían alzado la voz cuestionando la inversión pública. Recientemente, sin embargo, empieza a haber discursos políticos y actitudes sociales de diferente color político que cuestionan la viabilidad, no solo económica sino también política, del Estado de Bienestar y que apuestan por fuertes recortes del gasto en educación, sanidad o política social.

Otro elemento que puede debilitar el Estado de Bienestar es la crisis del sistema político. La crisis de la democracia motivada por la desconfianza en las instituciones políticas y en la clase política es otro factor de riesgo para el Estado social. El descrédito y la falta de confianza también puede socavar una cultura política solidaria, fiscalmente hablando. Los países que disfrutaban de mayores niveles de inversión pública en gasto social son aquellos que tienen tasas impositivas altas y valores basados en la confianza hacia las instituciones y en la confianza interpersonal. Si se quiebra la confianza en el sistema y en las personas, se pone en riesgo el Estado de Bienestar tal y como lo conocemos. Los valores de un país y los niveles de desigualdad y pobreza inciden también en la mayor o menor preeminencia de los principios que rigen la redistribución del gasto público. La relación entre los valores nacionales y los principios de redistribución del gasto público —universalidad, meritocracia y asistencialismo— ha sido ampliamente analizada en la literatura comparada de políticas sociales(24). La prevalencia de estos principios de redistribución está estrechamente vinculada a los valores nacionales y a los niveles de desigualdad y pobreza. Países con altos niveles de desigualdad y pobreza tienden a adoptar políticas más asistenciales y selectivas,

-
- (18) PÉREZ-DÍAZ, V. (2003). «La primacía de la sociedad civil: el contexto social del tercer sector». *Revista Española del Tercer Sector*, (4), 15-32.
 - (19) ARISTEGUI, I., RODRÍGUEZ, A. y SILVESTRE, M. (2025). *Análisis de los valores según la clase social y la situación socioeconómica*. Documento de trabajo n.º 5.3. www.foessa.es/ix-informe/capitulo5
 - (20) BELL, D. (1977). *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Alianza Editorial.
 - (21) DAHRENDORF, R. (2003). *Después de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
 - (22) OFFE, C. (1992). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Editorial Sistema.
 - (23) O'CONNOR, J. (1981). *La crisis fiscal del Estado*. Libros Certeza.

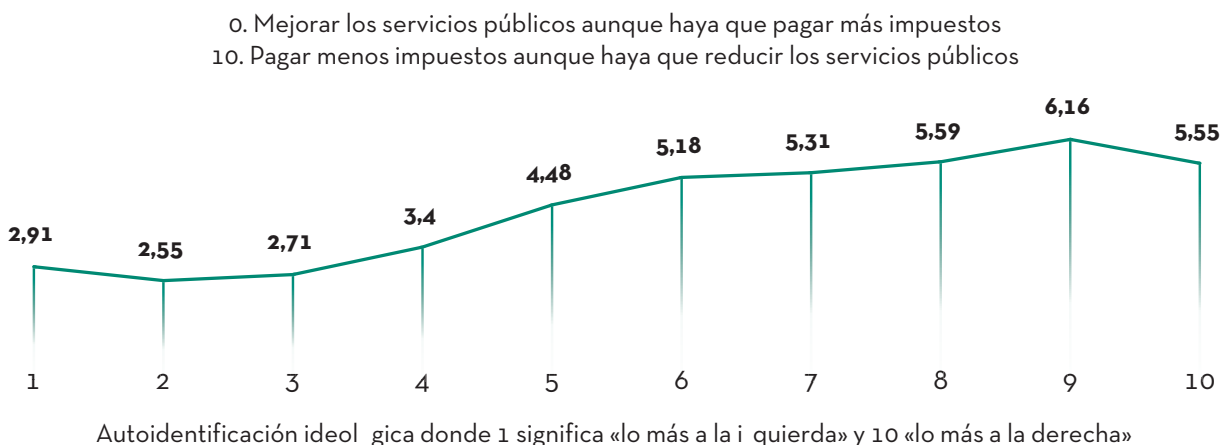
-
- (24) ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

reflejando una menor confianza en la capacidad del mercado para garantizar el bienestar. En contraste, naciones con menores niveles de desigualdad y pobreza suelen implementar sistemas más universales, basados en la solidaridad y la igualdad de oportunidades. Además, los valores culturales y políticos desempeñan un papel crucial. Por ejemplo, en países con una fuerte tradición de individualismo, como Estados Unidos, prevalecen políticas que enfatizan la responsabilidad individual y la meritocracia; mientras que en naciones con una orientación más colectivista, como los países nórdicos, se priorizan políticas de bienestar universal y asistencia social generosa⁽²⁵⁾.

La encuesta del CIS *Ideología y polarización* (2024) destaca que el 66,6% de la población española cree que el Estado debe ser responsable del bienestar de todos, el 17,4% asegura que los ciudadanos deben ser responsables de su bienestar y el 13,7% manifiesta que el Estado solo debe ser responsable del bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos. Sin embargo, según esa

misma encuesta, el 59,5% está «muy o bastante de acuerdo» con la afirmación de que hay que bajar los impuestos, y así habrá más dinero para invertir y consumir, mientras que un 57,4% está «muy o bastante de acuerdo» con que el Gobierno debería gastar más en prestaciones sociales y servicios públicos, aunque esto signifique pagar más impuestos, lo que contrapone dos maneras diferentes de percibir la funcionalidad de la fiscalidad y su relación con el crecimiento económico y con el bienestar social. Sin embargo, otra pregunta del CIS⁽²⁶⁾ también nos muestra que, ante el dilema de mejorar los servicios públicos aunque haya que pagar más impuestos o pagar menos impuestos aunque haya que reducir los servicios públicos, la media (4,16) si sitúa algo más cercar de la primera opción. De nuevo aquí, la ideología es un importante factor explicativo; un posicionamiento más a la izquierda implica una mayor apuesta por la mejora de los servicios públicos vía impuestos, mientras que un posicionamiento más a la derecha supone una preferencia mayor por la bajada de impuestos aun a costa de la reducción de los servicios.

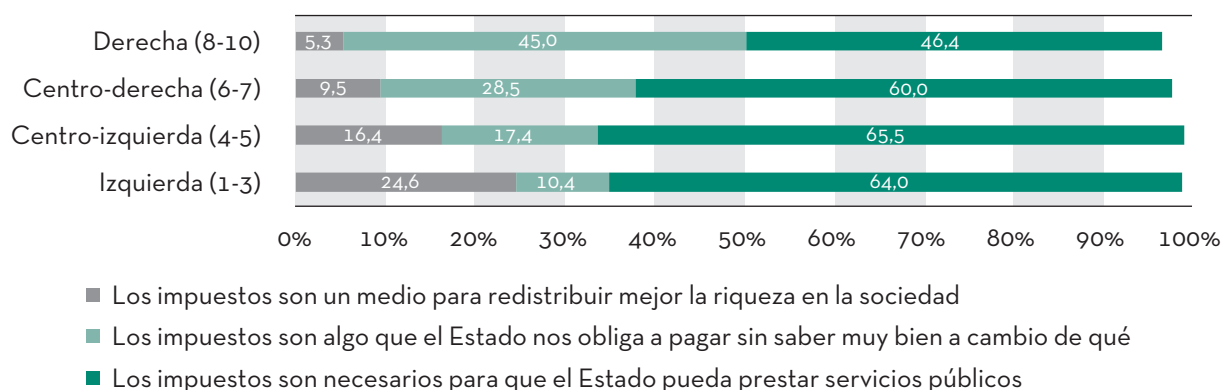
GRÁFICO 5.7. Actitudes (medias) ante el pago de impuestos e ideología política (izquierda-derecha)



Fuente: CIS (2024).

⁽²⁵⁾ INGLEHART, R. y NORRIS, P. (2003). *Rising Tide Gender Equality and Cultural Change Around the World*. Cambridge University Press.

⁽²⁶⁾ CIS (2024). Estudio n.º 3480. *Ideología y polarización*.

GRÁFICO 5.8. Actitudes (medias de porcentajes) ante el pago de impuestos según ideología política (escala izquierda-derecha)

Fuente: CIS (2022).

El CIS(27) contrapone tres percepciones de la funcionalidad de los impuestos. Una tiene que ver con la redistribución, otra con la prestación de servicios públicos y una tercera con la obligatoriedad del pago, sin justificación. De las tres opciones, la que recibe más apoyo es la que relaciona los impuestos con una necesidad para poder prestar servicios públicos (58,8%), seguida de la consideración del pago como una obligación (23,4%). Destaca que tan solo un 16,4% relacione el pago de impuestos con la finalidad de redistribuir mejor la riqueza en la sociedad.

Quizá esto se pueda explicar porque para el 50,1% de la población encuestada la sociedad se beneficia poco de lo que se paga a las Administraciones públicas vía impuestos o cotizaciones(28); de hecho, según datos de la OCDE (*Income support for working-age individuals and their families*)(29), el 20% de los hogares más

ricos de España recibió más del 30% de las transferencias del Estado, mientras que al 20% de los más pobres solo fueron a parar el 12%. Esta opinión es generalizada tanto en la izquierda como en la derecha política, sin embargo, está más presente entre quienes se ubican ideológicamente a la derecha con valores que, en algunos casos, se aproximan al 60%. De hecho, quienes se posicionan en la extrema derecha son quienes en mayor medida consideran que la sociedad no se beneficia nada de dicho pago (18,5% frente al 5,6% del total). A todo esto, debemos añadir que el 41% de la población encuestada considera que en España se pagan «muchos» impuestos y el 62% considera que las Administraciones públicas devuelven menos de lo que se contribuye vía impuestos(30).

Se constata que la ideología política tiene una clara incidencia en la valoración que se hace de la necesidad, funcionalidad y obligatoriedad de los impuestos (CIS, 2022). Quienes se posicionan en la derecha política (valores 7-10 del gráfico 5.8) consideran en mucha mayor medida que

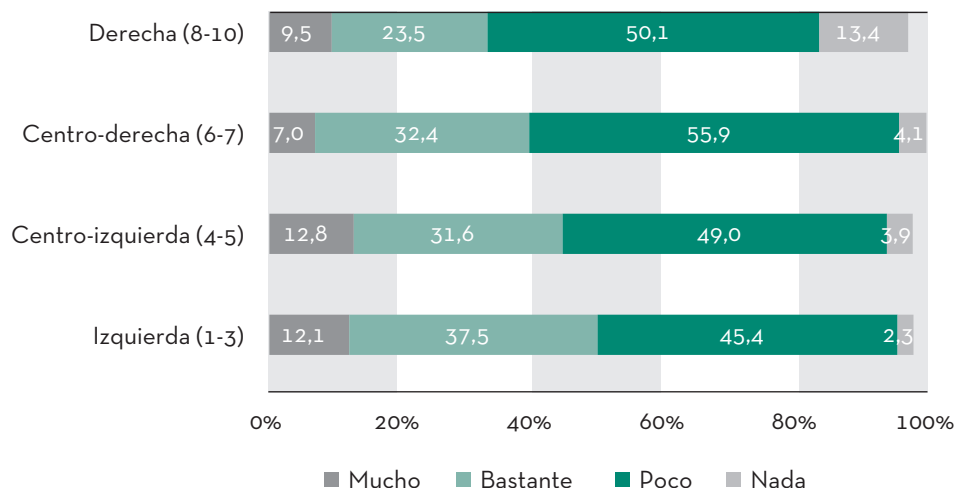
(27) CIS (2024). Estudio n.º 3469. *Opinión pública y política fiscal*.

(28) CIS (2022). Estudio n.º 3374. *Opinión pública y política fiscal*.

(29) https://www.oecd.org/en/publications/income-support-for-working-age-individuals-and-their-families_a89a2ccf-en.html

(30) CIS (2022). Estudio n.º 3374. *Opinión pública y política fiscal*.

GRÁFICO 5.9. ¿Diría usted que, en conjunto, la sociedad se beneficia mucho, bastante, poco o nada de lo que pagamos a las administraciones públicas en impuestos y cotizaciones?
(media de porcentajes por intervalos en el continuo izquierda-derecha)



Fuente: CIS (2022).

los impuestos son un pago que el Estado obliga a realizar sin saber muy bien a cambio de qué, y son quienes en menor medida valoran que los impuestos sean necesarios para prestar los servicios públicos. Por el contrario, las personas que se posicionan a la izquierda del continuo (1-4) relacionan más el pago de impuestos con la prestación de servicios públicos y con la idea de la redistribución de la riqueza.

A pesar de que no haya un claro consenso sobre la necesidad y la funcionalidad del pago de impuestos, lo que sí está bastante generalizada es la opinión de que no está justificada la evasión de impuestos. En un continuo donde 0 es «nada importante» y 10 «muy importante» no evadir impuestos, la media resultante es 8,68 (CIS, 2022) y no se detectan diferencias significativas en función de la ideología política. Sin embargo, si bien es cierto que la ciudadanía asume el principio de solidaridad fiscal, también es cierto que opina que existe «mucho» o «bastante» fraude

fiscal (42,6% y 46,3%, respectivamente⁽³¹⁾), lo que muestra que casi el 89% de la población española comparte dicha percepción sobre el fraude fiscal. A lo que debemos añadir que el 48,2% considera que la Administración hace pocos esfuerzos por combatirlo. Esto es una muestra más de la contradicción cultural que en España existe desde hace décadas entre la demanda del Estado de Bienestar universal y el aval de la fiscalidad para sostenerlo. Esta cuestión se puede constatar en el posicionamiento «tibio» que reciben diferentes conductas fraudulentas (tabla 5.2), donde tan solo el fraude relacionado con cobrar una prestación a la que no se tiene derecho recoge un 80% de penalización («nada tolerable»). Otras muchas conductas, si bien es cierto que no se toleran, reciben una penalización menor, lo que implicaría cierto grado de justificación, que aleja los parámetros éticos de la cultura fiscal española de los que se registran en aquellos estados donde la presión fiscal es alta, como Dinamarca.

⁽³¹⁾ CIS (2024). Estudio n.º 3469. Opinión pública y política fiscal.

TABLA 5.2. Valoración que reciben las conductas fraudulentas en 2024 (%)

	Muy tolerable	Bastante tolerable	Depende	Poco tolerable	Nada tolerable	NS	NC
No declarar todos los ingresos en el impuesto sobre la renta (IRPF)	2,4	7,2	0,6	39,7	49,5	0,4	0,3
Pagar sin factura una reparación doméstica para evitar abonar el IVA	5,1	14,8	0,7	41,6	36,7	0,6	0,5
Aplicarse una deducción que no le corresponde al realizar el pago de impuestos (declaración de IVA o IRPF)	1,5	4,8	0,1	36,3	55,8	1,2	0,3
Recibir una prestación social a la que no se tiene derecho (fingir una enfermedad para conseguir una baja en el trabajo o cobrar una prestación por desempleo cuando se realiza un trabajo remunerado)	0,7	1,5	0	16,5	80,5	0,4	0,4
Ser autónomo/a y no cobrar el IVA	3,1	6,7	0,4	32,7	53	3,4	0,8
Ser autónomo/a y deducirse gastos personales (ropa, compra del supermercado, etc.) como gastos de empresa que no le corresponden	2,3	7,8	0,4	31,4	56	1,4	0,7
Que una gran empresa eluda o evite pagar el impuesto de sociedades	1,6	1,9	0	16,9	77,6	1,6	0,4
Que una pequeña empresa eluda o evite pagar el impuesto de sociedades	2,3	7,3	0,3	30,5	57,1	1,9	0,6
Montar una empresa que opere solo en internet para pagar menos impuestos	8,7	19,2	0,6	26	41	3,6	0,9

Fuente: CIS (2024). Estudio n.º 3469. Opinión pública y política fiscal.

A pesar de que existen contradicciones en la cultura política que debería sostener el Estado de Bienestar para dar respuesta a cuestiones como la desigualdad social, la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión social, también es cierto que hay afectación por los principales pilares de dicho modelo social, ya que se valoran positivamente cuestiones como la sanidad o la educación públicas, pero también es cierto que cuando se pregunta por el funcionamiento de estos, el nivel de satisfacción oscila entre «bastante satisfactoriamente» y «poco

satisfactoriamente». Podemos destacar que un 72,2% de la población encuestada considera que la Administración de Justicia funciona poco o nada satisfactoriamente y, por su parte, un 59% critica el funcionamiento de la atención a personas dependientes. Por el contrario, el 60% considera que el transporte público funciona satisfactoriamente, siendo este el valor más alto de los servicios públicos valorados. La enseñanza, la asistencia sanitaria, las pensiones y los servicios sociales reciben valoraciones ambivalentes.

TABLA 5.3. Valoración del funcionamiento de los servicios públicos en 2024 (%)

¿En qué medida diría usted que funcionan cada uno de los siguientes servicios públicos, muy satisfactoriamente, bastante, poco o nada satisfactoriamente?							
	Muy	Bastante	Depende	Poco	Nada	NS	NC
La enseñanza	5,9	43,2	2,4	39,1	6,8	2,1	0,6
La asistencia sanitaria	9,5	36,4	4,9	37,4	11,5	0,2	0,2
La gestión de las pensiones	8,1	37,2	3,3	33,3	10,7	7,0	0,3
La Administración de Justicia	2,5	16,7	3,0	47,6	24,6	5,1	0,7
La seguridad ciudadana	8,5	43,7	3,4	32,3	10,6	0,9	0,5
Los servicios sociales	6,6	41,4	3,7	34,8	8,3	4,7	0,4
El transporte público	11,7	48,3	2,4	24,0	7,6	5,3	0,7
Las obras públicas (carreteras, depuradoras, etc.)	6,5	36,7	3,6	40,6	9,5	2,8	0,2
La ayuda a personas dependientes	6,0	24,6	2,1	45,7	14,0	6,9	0,8

Fuente: CIS (2024). Estudio n.º 3469. Opinión pública y política fiscal.

5.2.2.2. Solidaridad intergeneracional y sostenimiento informal del bienestar

La experta Mayte Sancho declaraba en una entrevista periodística que la ayuda intrafamiliar que proporcionan las personas mayores ha suplido, en muchas ocasiones, las deficiencias de los servicios públicos, asegurando que «damos bastante más de lo que recibimos, tanto en cuidados cotidianos como en transferencias económicas»(32). Esta afirmación refuerza la idea de que la sociedad depende de la solidaridad de las personas mayores sin que exista una compensación equitativa por su esfuerzo. A pesar de su contribución constante, las personas mayores no siempre reciben el mismo nivel de apoyo que ofrecen.

La solidaridad intergeneracional e intrafamiliar de las personas mayores en España se ha convertido

en un pilar fundamental para el sostenimiento de muchas familias. Según datos de la Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados(33), el 42,2% de este colectivo ha brindado apoyo económico a sus hijos e hijas, familiares o amistades en los últimos años, siendo en muchos casos un recurso indispensable para que estos puedan llegar a fin de mes. Este respaldo financiero y afectivo demuestra el papel clave de las personas mayores en la sociedad actual. Además del apoyo económico, su contribución impacta de manera significativa en la estabilidad de los hogares. Muchos ayudan a sus hijos e hijas a independizarse con aportaciones económicas, cuidan de sus nietos y nietas sin recibir remuneración para facilitar la integración laboral de los progenitores e, incluso, llegan a evitar desahucios en tiempos de crisis. Este compromiso

(32) PINTOR, I. (2025, 20 de febrero). «Las personas mayores evitan desahucios y ayudan a que los hijos se independicen». *Público*. <https://www.publico.es/la-buena-vida/personas-mayores-evitan-desahucios-ayudan-hijos-independicen.html>

(33) Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados de España (2020, 9 de octubre). «Más de cuatro de cada diez mayores ayudan económicamente a su familia o amistades». *Servimedia*. <https://mayoresudp.org/informe-del-mayor-udp/#:~:text=Bar%C3%B3metro%20Mayores%20UDP&text=El%20Bar%C3%B3metro%20MayoresUDP%20es%20una,a%20su%20calidad%20de%20vida>

con el bienestar familiar no solo refuerza los lazos intergeneracionales, sino que también alivia cargas económicas y emocionales en momentos difíciles.

En España, el 80% de las personas mayores son abuelos y abuelas y dedican, en promedio, 16 horas semanales a esta labor. De hecho, el 15% de los niños y niñas menores de tres años está al cuidado de sus abuelos, principalmente de sus abuelas, quienes asumen esta responsabilidad sin recibir ninguna remuneración y, en muchos casos, superando las 22 horas semanales. Estos datos, confirmados por un estudio de Aldeas Infantiles (s. f.)⁽³⁴⁾ y expertos en envejecimiento, demuestran la importancia del rol de los mayores en la conciliación familiar y laboral de las generaciones más jóvenes. Los datos reflejan la magnitud de esta ayuda. Según el *IV Barómetro del consumidor sénior*⁽³⁵⁾, el 55,8% de las personas mayores dispone de más de un ingreso en el hogar, y el 53% reconoce brindar apoyo financiero a familiares o personas cercanas. La franja de edad que más ayuda ofrece es la de 61 a 65 años (58%), seguida por la de 66 a 70 años (57%). Estos números evidencian la gran implicación de los sénior en la economía de sus familias y su papel como sostén en tiempos de dificultad.

En conclusión, la aportación de las personas mayores en España trasciende la esfera económica y se extiende al ámbito social y familiar. Su ayuda resulta imprescindible para la estabilidad de muchas familias, ya sea a través del apoyo financiero o del cuidado de los nietos y nietas. Sin embargo, esta realidad también evidencia una carencia en las políticas públicas, que no logran cubrir todas las necesidades sociales, dejando esta responsa-

bilidad en manos de quienes, en muchos casos, ya han cumplido una extensa trayectoria de esfuerzo y dedicación, y deja sin la protección justa y necesaria a una parte de la sociedad que carece de familias con capacidad de ayuda y sostenimiento y/o de lazos sociales con su entorno.

5.2.2.3. Valores, clase social y polarización en torno al modelo de sociedad

Cuando profundizamos en la cultura política que debiera sostener el modelo de bienestar redistributivo, observamos cierta debilidad en la defensa del principio de universalidad y mayor afirmación de un modelo de carácter más asistencial cuando se trata de prestaciones que afectan en mayor medida a población en situaciones de mayor vulnerabilidad. Podría definirse como una contradicción entre la demanda existente de un Estado de Bienestar y la restricción atendiendo al sujeto de derechos, que vendría a condicionar sus recursos y el principio de redistribución.

Esta valoración se sostiene aun explicitándose que esto implicaría pagar más impuestos, lo que muestra un respaldo al Estado de Bienestar.

Con la finalidad de ahondar en cuáles son las labores que le corresponden al Estado según la ciudadanía, la Encuesta FOESSA⁽³⁶⁾ plantea una serie de derechos y se consulta a las personas encuestadas sobre si la Administración pública debería o no garantizarlos; y, de hacerlo, a quién —a toda la población o solo a las personas que se encuentran en situación de necesidad—. Los derechos planteados son unos ingresos mínimos, una vivienda adecuada, acceso al empleo, servicios, prestaciones

⁽³⁴⁾ ALDEAS INFANTILES (s. f.). https://cms.aldeasinfantiles.es/uploads/2025/07/informe-abuelos-que-hariamos-sin-ellos-2025.pdf?_ga=2.85336537.1928120325.1753899926-1626946869.1753899926

⁽³⁵⁾ FUNDACIÓN MAPFRE (2023). *IV Barómetro del consumidor sénior. Economía plateada*. <https://documentacion.fundacionmapfre.org/documentacion/publico/es/media/group/1122919.do>

⁽³⁶⁾ Se puede profundizar sobre este tema en ARISTEGUI, I., RODRÍGUEZ, A. y SILVESTRE, M. (2025). *Análisis de los valores según la clase social y la situación socioeconómica*. Documento de trabajo n.º 5.3. www.foessa.es/ix-informe/capitulo5

TABLA 5.4. ¿Su comunidad autónoma debería destinar a los servicios sociales más, lo mismo o menos dinero que en la actualidad? (%)

	Porcentaje
Más dinero público que en la actualidad	68,4
El que destinan en la actualidad	27,4
Menos dinero del que se destina actualmente	4,2

Fuente: EINSFOESSA 2024.

TABLA 5.5. ¿Qué le parece a usted mejor? (%)

	Porcentaje
Tener más servicios y prestaciones, pagando más impuestos	68,3
Tener menos servicios y prestaciones, pagando menos impuestos	31,7

Fuente: EINSFOESSA 2024.

y ayudas técnicas para la dependencia y para la crianza de hijos/as, servicios sociales y atención a la salud mental de las personas.

El 68,1% de la población considera que el acceso a un empleo debe garantizarse a toda la población, mientras que el 30,2% cree que debe garantizarse solo en caso de necesidad. La importancia otorgada al acceso al empleo puede interpretarse como un reflejo de la centralidad del trabajo en la integración social y la autonomía económica(37).

Por otra parte, la garantía de servicios para la dependencia y prestaciones para la crianza de hijos cuenta con un menor respaldo en términos de universalidad (34% y 36,6%, respectivamente), aunque la mayoría apoya su provisión en función de la necesidad (64,9% y 61,4%). Esto sugiere que, aunque se reconoce la importancia de estos servicios, prevalece una concepción más focalizada de su acceso, lo que podría estar relacionado con

la percepción de sostenibilidad fiscal y la priorización de otros derechos.

Asimismo, destaca que la atención terapéutica para la salud mental tiene un respaldo significativo en su garantía universal (48,2%), lo que indica un cambio en la percepción pública sobre la importancia de esta como un derecho fundamental y no solo como un servicio secundario. Este dato es coherente con las tendencias recientes en políticas de salud pública a nivel internacional, donde se ha reconocido la necesidad de integrar la salud mental en los sistemas de protección social(38).

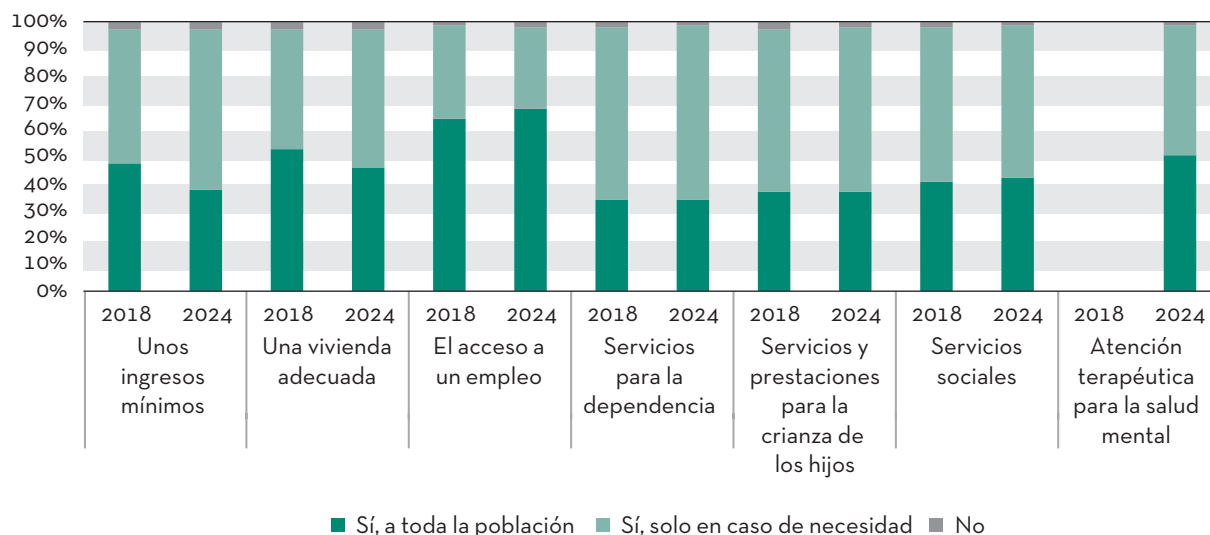
Finalmente, el porcentaje de personas que rechazan la garantía estatal de estos derechos es bajo en todos los casos (entre el 1,2% y el 3%), lo que sugiere un amplio consenso sobre la responsabilidad pública en la provisión de bienestar social.

Tal y como se puede apreciar en el gráfico 5.10, la respuesta a favor de que la Administración

(37) CASTEL, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale: Une chronique du salariat*. Fayard.

(38) WHO (2021). *World Mental Health Report: Transforming Mental Health for All*. World Health Organization.

GRÁFICO 5.10. Derechos que debería proporcionar la Administración pública y a quién



Fuente: EINSFOESSA 2018 y 2024.

pública garantice una serie de derechos es contundente.

El análisis temporal (2018-2024) apenas arroja diferencias significativas. Tan solo cabe mencionar un ligero descenso con relación a la garantía de ingresos o vivienda y un aumento en el derecho a un empleo.

Las percepciones sobre las ayudas sociales y su impacto en la sociedad han sido históricamente objeto de debate. Mientras que había quien venía argumentando que estas ayudas fomentan la dependencia y reducen los incentivos para el trabajo⁽³⁹⁾, otros autores han sostenido que son esenciales para garantizar la equidad y la cohesión social⁽⁴⁰⁾. La percepción pública sobre el fraude en las ayudas sociales también influye en la legitimidad de los programas de protección

social y en la disposición a financiarlos mediante impuestos⁽⁴¹⁾.

Los datos (tabla 5.6) muestran que la afirmación «las personas que reciben ayudas sociales las necesitan para vivir» cuenta con un alto nivel de acuerdo: el 49,7% está bastante de acuerdo y el 31% totalmente de acuerdo, lo que indica un reconocimiento mayoritario de la función esencial de estos programas en la protección frente a la pobreza y la exclusión social. Este dato respalda la idea de que, a pesar de las percepciones negativas sobre los posibles efectos adversos de las ayudas, la mayoría de la población reconoce su importancia para garantizar la supervivencia de los sectores más vulnerables.

A pesar de ello, encontramos opiniones divididas sobre el impacto de estas ayudas sociales. Un

⁽³⁹⁾ MURRAY, C. (1984). *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*. Basic Books.

⁽⁴⁰⁾ TITMUSS, R. M. (1974). *Social Policy: An Introduction*. Allen & Unwin.

⁽⁴¹⁾ VAN OORSCHOT, W. (2006). «Making the Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions among Citizens of European Welfare States». *Journal of European Social Policy*, 16(1), 23-42.

TABLA 5.6. Grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones (%)

	La posibilidad de poder recibir ayudas sociales hace que la gente se vuelva perezosa	Hay fraude en las ayudas sociales, pero es mucho menor que en otros ámbitos, como el pago de impuestos	Las personas que reciben ayudas sociales las necesitan para vivir
Totalmente en desacuerdo	12,6	6,5	2,9
Bastante en desacuerdo	23,0	17,5	16,4
Bastante de acuerdo	36,8	49,6	49,7
Totalmente de acuerdo	27,6	26,4	31,0

Fuente: EINSFOESSA 2024.

36,8% de la población está bastante de acuerdo y un 27,6% totalmente de acuerdo con la afirmación de que «la posibilidad de poder recibir ayudas sociales hace que la gente se vuelva perezosa», lo que indica que una parte significativa de la sociedad comparte la idea de que estos programas pueden generar desincentivos para el trabajo. Sin embargo, un 35,6% de los encuestados está en desacuerdo con esta afirmación, lo que sugiere que existe también un sector importante que no considera que las ayudas afecten negativamente a la ética laboral.

En contraste, la percepción sobre el fraude en las ayudas sociales muestra una mayor división: aunque el 49,6% está bastante de acuerdo y el 26,4% totalmente de acuerdo en que «hay fraude en las ayudas sociales, este es mucho menor que en otros ámbitos como el pago de impuestos». Si bien es cierto que la formulación de la pregunta puede presentar dudas, aun así, hay un considerable 19,7% de no sabe o no responde, lo que indica una falta de conocimiento o una postura ambivalente sobre el tema. Esto podría reflejar la influencia del discurso mediático y político sobre la existencia del fraude en los sistemas de bienestar⁽⁴²⁾.

⁽⁴²⁾ LARSEN, C. A. (2008). «The Institutional Logic of Welfare Attitudes: How Welfare Regimes Influence Public Support». *Comparative Political Studies*, 41(2), 145-168.

Con relación al principio asistencial, es importante subrayar que este se afirma con bastante contundencia cuando se recoge la percepción y valoración que reciben los servicios sociales (EINSFOESSA, 2024). Es mayoritaria la opinión de que debe ampliarse la cobertura social a quienes más lo necesitan. La gran mayoría de los diferentes grupos sociales de la población española consultada apoya el hecho de que las personas puedan recibir ayudas sociales si las necesitan para vivir. Más de la mitad de las personas de todos los grupos sociales piensa que su comunidad autónoma debería destinar más dinero público a los servicios sociales que en la actualidad, haciéndose especialmente notoria esta demanda entre las personas que viven en barrios marginales (73%), que son precisamente quienes más los utilizan. Ahora bien, resulta preocupante que sean precisamente las personas con más necesidades y las que configuran el perfil de usuarios de los servicios sociales quienes expresen una menor exigencia de rendición de cuentas y una menor movilización. Cuestiones que se suman a la mayor abstención que se da en estos barrios en los procesos electorales y que puede ser un indicio de desafección y falta de confianza en la incidencia de sus acciones en el sistema político.

Resulta significativa la diferente percepción y legitimación del Estado de Bienestar por parte de las

clases sociales. Las clases bajas son quienes más demandan universalidad y redistribución. Buscan un modelo inclusivo que garantice el acceso equitativo a servicios públicos y reduzca las desigualdades estructurales. La salud, la educación y el empleo son prioridades clave, ya que afectan directamente a su calidad de vida.

Por su parte, las clases medias apoyan el Estado de Bienestar, pero su justificación se relaciona más con una demanda de estabilidad y seguridad que se explica por el temor a «caer» en niveles de precariedad; sin embargo, también pueden mostrar cierta resistencia al modelo de bienestar si perciben que pagan más impuestos de lo que reciben en beneficios. Las clases altas, por el contrario, cuestionan en mayor medida la necesidad de un Estado de Bienestar extenso, ya que son quienes lo conciben como un instrumento para los sectores más vulnerables y, por tanto, quienes defenderían un Estado de Bienestar poco interventor y fuertemente asistencial.

En relación con estas cuestiones, surge un tema relevante al analizar los valores de nuestra sociedad. Nos referimos al miedo de las clases medias al desclasamiento. Hemos constatado que la ciudadanía muestra una actitud crítica hacia la democracia y una fuerte desconfianza en la política, cuestión que está más presente entre la clase media-alta, donde el 64% se declara insatisfecha⁽⁴³⁾. La clase media ha sido especialmente afectada por las crisis económicas recientes, viendo disminuir su poder adquisitivo y aumentando su inseguridad económica. Esto ha generado desafección hacia las políticas públicas y las instituciones democráticas. Además, perciben que el ascensor social se ha estancado y que el futuro de sus hijos e hijas es incierto. También consideran que soportan una carga fiscal

desproporcionada en comparación con las clases altas y grandes corporaciones, sin ver mejoras significativas en los servicios públicos. La polarización política y la falta de consensos agravan su frustración, ya que dificultan la resolución de problemas estructurales.

Se percibe cada vez una mayor distancia respecto a la clase política, vista como una élite desconectada de sus problemas y preocupaciones. Las opiniones ciudadanas parecen no tenerse en cuenta en la toma de decisiones políticas y la prioridad de los intereses partidistas sobre los intereses generales deriva en un sentimiento de desafección. Así, entre las clases bajas, se da una percepción similar. Según EINSFOESSA (2024), el 62% de quienes viven en barrios marginales creen que «a quienes están en el poder solo les importan sus propios intereses». Esto es también caldo de cultivo para que fructifiquen los mensajes populistas que prometen resolver los problemas de la ciudadanía atacando la moralidad de la clase política a la que descalifican.

Los miedos de las clases medias y trabajadoras en un contexto de incertidumbre y precariedad les llevan a afirmar valores de carácter más materialistas centrados en la garantía de orden y la seguridad y, en cierta medida, a descalificar los valores posmaterialistas relacionados con la participación, el feminismo, el ecologismo o la justicia social, cuestiones todas ellas que han sufrido la resignificación de la etiqueta «woke». Lo woke ha pasado de representar valores de emancipación social y antirracismo a ser redefinido, por parte del trumpismo, como algo negativo, asociado a una intelectualidad alejada de las necesidades de esas clases medias y trabajadoras. Lo woke se ha querido asociar con una supuesta élite intelectual de izquierdas alejada de las preocupaciones reales de la ciudadanía. Este discurso ha desautorizado lo woke y convertido la expresión «buenista» en un descrédito para cualquier propuesta o medida política, como si ser buenista

(43) ARISTEGUI, I., RODRÍGUEZ, A. y SILVESTRE, M. (2025). *Análisis de los valores según la clase social y la situación socioeconómica*. Documento de trabajo n.º 5.3. www.foessa.es/ix-informe/capitulo5

o woke implicara alejarse de los problemas reales de la población. En nuestro caso sería la definición despectiva de determinadas políticas sociales como «buenistas», sin que se confronte con ningún hipotético «malismo».

En España, cuando se pregunta a la ciudadanía si las Administraciones públicas deberían abordar temas como el cambio climático, aunque el apoyo es bastante mayoritario, también se recogen diferentes opiniones en función de la clase social o el nivel de ingresos. Así, se observa que para el 69,2% de las personas que vive en barrios de clase media-alta abordar el cambio climático es una prioridad absoluta para el Estado, pero tan solo un 20% de quienes habitan en barrios deteriorados y marginales opina que es un tema prioritario, ya que ellos tienen otras necesidades básicas materiales sin cubrir a las que dan mayor prioridad⁽⁴⁴⁾. Esta cuestión es relevante por cuanto se sustancia también en la formulación de los discursos políticos e ideológicos de los partidos políticos en los extremos del espectro ideológico.

Observamos negacionismo climático en el populismo de extrema derecha, pero también constatamos la división en el seno de las opciones de izquierda (a la izquierda de las socialdemocracias tradicionales) entre quienes prefieren centrar su discurso en las desigualdades económicas y en cuestiones más materiales, relegando o ninguneando la agenda verde y la agenda feminista,

por considerar que no responden a las necesidades e intereses de la clase trabajadora. Un claro ejemplo lo tenemos en las declaraciones de Sahra Wagenknecht, líder del partido de izquierda alemán que lleva su nombre, cuando afirmaba en una entrevista en *El País* que su partido tenía que estar donde está la gente y responder a sus preocupaciones, quitando de esta ecuación la agenda climática y las políticas de inclusión y de diversidad. En suma, abandono de las banderas verde y morada y apuesta por una única bandera, la roja, recuperando así un discurso más materialista. Aunque este partido no entró en el Parlamento alemán en las elecciones de 2025 (cosa que sí hizo Die Linke, partido del que se había escindido), creemos que sí es un buen ejemplo de uno de los debates ideológicos que también está afrontando parte de la izquierda política europea. Quizá parte de su fracaso se explique porque, a pesar de la priorización de la bandera roja, la negación de las prioridades ecologistas o feministas recibe más apoyo en votantes de la extrema derecha y no en el espectro ideológico amplio de la izquierda.

En España, por ejemplo, no podemos pasar por alto que el 63,9% está «muy de acuerdo o de acuerdo» con que el movimiento feminista es necesario para lograr la igualdad entre mujeres y hombres, y el 59% está «muy de acuerdo o de acuerdo» con que se debe dar prioridad a la protección del medio ambiente, incluso si ello provoca un menor crecimiento económico y pérdida de empleos⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴⁴⁾ ARISTEGUI, I., RODRÍGUEZ, A. y SILVESTRE, M. (2025). *Análisis de los valores según la clase social y la situación socioeconómica*. Documento de trabajo n.º 5.3. www.foessa.es/ix-informe/capitulo5

⁽⁴⁵⁾ CIS (2024). Estudio n.º 3480. *Ideología y polarización*.

5.3. Los vínculos relacionales como valor de cohesión social

5.3.1. El capital social como red de apoyo frente a la precariedad y motor de cohesión social

El término *capital* ha adquirido una presencia destacada en las ciencias sociales a lo largo de las últimas décadas. No obstante, las teorías fundamentales sobre este tema no siempre parten de un mismo concepto, capaz de plantear para algunos autores una relación entre la cultura democrática y las oportunidades derivadas de las redes de relaciones, mientras que, para otros, explica los privilegios asociados a la pertenencia a determinados grupos.

Si bien el enfoque de Pierre Bourdieu⁽⁴⁶⁾ entiende el capital social desde una perspectiva instrumental (centrándose en las oportunidades y beneficios que derivan de la participación en grupos específicos), autores como Coleman⁽⁴⁷⁾ lo definen en términos más amplios, sin limitarlo a un solo aspecto de las relaciones en la medida en que abarca desde vínculos interpersonales hasta las estructuras macro (los vínculos, las normas y su aplicación).

Sin duda, es el enfoque planteado por Putnam⁽⁴⁸⁾ el que se ha convertido en la referencia dominante en el estudio del capital social, entendiéndolo como un atributo de las comunidades más que

como un recurso individual. Su análisis se orienta a la cooperación comunitaria y al desempeño de los Gobiernos democráticos, argumentando que el éxito de estos no depende únicamente de su riqueza, sino de la fortaleza de su comunidad cívica. Para Putnam, tres elementos clave —confianza y reciprocidad, redes sociales y compromiso cívico— explican por qué ciertas comunidades alcanzan mayores niveles de desarrollo económico y democrático que otras.

Desde esta perspectiva analizaremos la dimensión relacional en los hogares españoles, enfatizando la importancia de esta en la consolidación de mecanismos de reciprocidad y de cohesión.

En este sentido, debemos destacar que la familia ha desempeñado histórica y fundamentalmente un rol clave en la configuración del bienestar social en nuestro país, aunque enfrenta retos derivados de cambios sociodemográficos⁽⁴⁹⁾. Además de esta, las relaciones de amistad, la convivencia vecinal y los vínculos con compañeros y compañeras de trabajo o estudio constituyen, en la mayoría de los casos, las principales fuentes de capital social.

5.3.1.1. El capital social, refugio frente a la precariedad, muestra signos de erosión en contextos de pobreza

Tradicionalmente, la familia ha desempeñado un papel central en la sociedad española como principal fuente de apoyo, cohesión social y red de protección ante situaciones de vulnerabilidad. En

(46) BOURDIEU, P. (1985). «The forms of capital». En Richardson, J.G. (comp.). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.

(47) COLEMAN, J. (1988). «Social capital in the creation of human capital». *American Journal of Sociology*, 94: 95-120.

(48) PUTNAM, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon & Schuster.

(49) DOMÍNGUEZ-FOLGUERAS, M. (2015). «Changes in the institutionalization of partnership in Southern Europe: A cross-country analysis of cohabitation trends». *European Sociological Review*, 31(5): 546-558.

un contexto donde el Estado de Bienestar ha experimentado limitaciones estructurales, la familia (especialmente a través del rol desempeñado por las mujeres) se ha visto forzada a suplir muchas de sus funciones, ofreciendo un colchón de seguridad para sus miembros**(50)**.

Esta tendencia se ha acentuado en tiempos de crisis económica, en los que el apoyo intergeneracional ha permitido mitigar los efectos de la exclusión social y la precariedad laboral**(51)**.

Los datos de las últimas encuestas realizadas por la Fundación FOESSA (EINSFOESSA, 2018, 2021 y 2024) nos permiten aportar información relativa a algunos de los componentes del capital social y su evolución a través de la frecuencia y la calidad de la relación con miembros del hogar, otros familiares, amistades, vecindad y compañeros y compañeras de trabajo o estudios. A través de estos datos, se constata la fortaleza del capital social que aportan las familias en nuestro país, y su capacidad para amortiguar los efectos de la crisis económica. Sin embargo, también se han identificado riesgos asociados a cierto proceso de debilitamiento familiar y de aislamiento social, especialmente en los sectores más vulnerables de la sociedad.

Las relaciones dentro del hogar experimentan un incremento en la frecuencia de interacción diaria en 2024 (94,2%) en comparación con 2018 (90,9%). Este aumento podría deberse a los efectos prolongados de la pandemia en las dinámicas familiares, así como a una mayor centralidad del hogar como espacio de convivencia y trabajo en remoto.

(50) MEIL, G. (2011). *La familia en España: una institución social fragilizada*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

(51) MARÍ-KLOSE, P. y ESCAPA, S. (2020). «Family and welfare in Spain: The role of family networks in mitigating the consequences of the economic crisis». *Journal of Family Studies*, 26(3): 356-372.

Aunque la interacción diaria con familiares no convivientes también aumentó en 2024 (32,1%) respecto a 2021 (24,4%), el porcentaje de personas que no tiene relación con otros familiares también creció (2,8% en 2024 frente al 0,6% en 2018), lo que nos sugiere una dualidad en la evolución de los lazos familiares: mientras que para algunas personas se han fortalecido, otras han sufrido un proceso de distanciamiento.

El contacto diario con amigos aumentó del 19,6% en 2021 al 27,5% en 2024, recuperando niveles similares a los de 2018 (26,6%). No obstante, el 2,4% de las personas en 2024 afirmaron no tener ninguna relación con amistades, lo que indica que, aunque la sociabilidad se ha restablecido tras la pandemia, persisten segmentos de la población con menor integración social.

La interacción diaria con vecinos aumentó significativamente en 2024 (40,1%) respecto a 2021 (20,7%), lo que podría reflejar un mayor interés en fortalecer la vida comunitaria tras la crisis sanitaria. Sin embargo, también aumentó el porcentaje de personas sin relación con sus vecinos (7,5% en 2024 frente al 4,2% en 2018), lo que de nuevo sugiere una fragmentación en las dinámicas de vecindad.

Por último, aunque el contacto diario con compañeros de trabajo o estudio se mantiene estable (56,8% en 2024), el porcentaje de quienes no tienen ninguna relación con estos entornos sigue siendo alto (8,6%). Este dato puede estar relacionado con la consolidación del teletrabajo.

Junto con la frecuencia, la calidad de las relaciones interpersonales resulta ser un factor determinante para el bienestar emocional y social de las personas. Coleman**(52)** señala que el capital social no solo se mide por la cantidad de

(52) COLEMAN, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.

TABLA 5.7. Evolución de la frecuencia de las relaciones de los hogares españoles en 2018, 2021 y 2024 (%)

	2018	2021	2024
Miembros del hogar(*)			
No tiene relación	2,4	2,5	0,2
Diariamente	90,9	89,2	94,2
Varias veces por semana	4,0	3,6	4,0
Una vez por semana	1,7	2,6	1,1
Menos de una vez por semana	1,0	2,2	0,5
Total	100	100	100
Otros/as familiares			
No tiene relación	0,6	1,0	2,8
Diariamente	30,1	24,4	32,1
Varias veces por semana	36,6	33,5	37,4
Una vez por semana	18,5	21,4	14,3
Menos de una vez por semana	14,3	19,8	13,4
Total	100	100	100
Amistades			
No tiene relación	0,5	1,6	2,4
Diariamente	26,6	19,6	27,5
Varias veces por semana	39,4	31,5	40,9
Una vez por semana	23,4	23,6	17,2
Menos de una vez por semana	10,0	23,7	11,9
Total	100	100	100
Vecindad			
No tiene relación	4,2	6,4	7,5
Diariamente	32,6	20,7	40,1
Varias veces por semana	33,7	38,8	35,4
Una vez por semana	17,0	18,9	9,5
Menos de una vez por semana	12,4	15,3	7,5
Total	100	100	100
Compañeros/as de trabajo o de estudios(**)			
No tiene relación	2,2	9,6	8,6
Diariamente	70,1	56,6	56,8
Varias veces por semana	13,0	18,9	18,0
Una vez por semana	4,8	7,4	4,9
Menos de una vez por semana	10,0	7,5	11,7
Total	100	100	100

(*) Los porcentajes ofrecidos se refieren únicamente a aquellas personas que no viven solas. En 2018, para el 18,5% de los hogares no procedía esta pregunta por ser unipersonales. En 2021 este porcentaje era el 16,9% y en 2024 del 27,4%.

(**) Los porcentajes ofrecidos se refieren únicamente a aquellas personas que tienen compañeros/as de trabajo o de estudios. En 2018, para el 53,6% de los hogares no procedía esta pregunta. En 2021 este porcentaje era el 58,1% y en 2024 del 42,6%.

Fuente: EINSFOESSA 2018, 2021 y 2024.

interacciones, sino por la calidad y la confianza que se generan en ellas. En este contexto, la evolución de la calidad de las relaciones en los hogares españoles entre 2018 y 2024 permite identificar tendencias clave en la construcción del tejido social.

Respecto a la calidad de las relaciones, dentro de los hogares se observa un aumento significativo en la valoración positiva de estas, con un 90,4% de personas que las califican como «buenas o muy buenas» en 2024 (frente al 80,1% en 2021). Este dato refleja una mejora en la convivencia familiar, posiblemente influenciada por cambios en las prioridades personales y un mayor tiempo compartido en el hogar tras lo vivido en la pandemia.

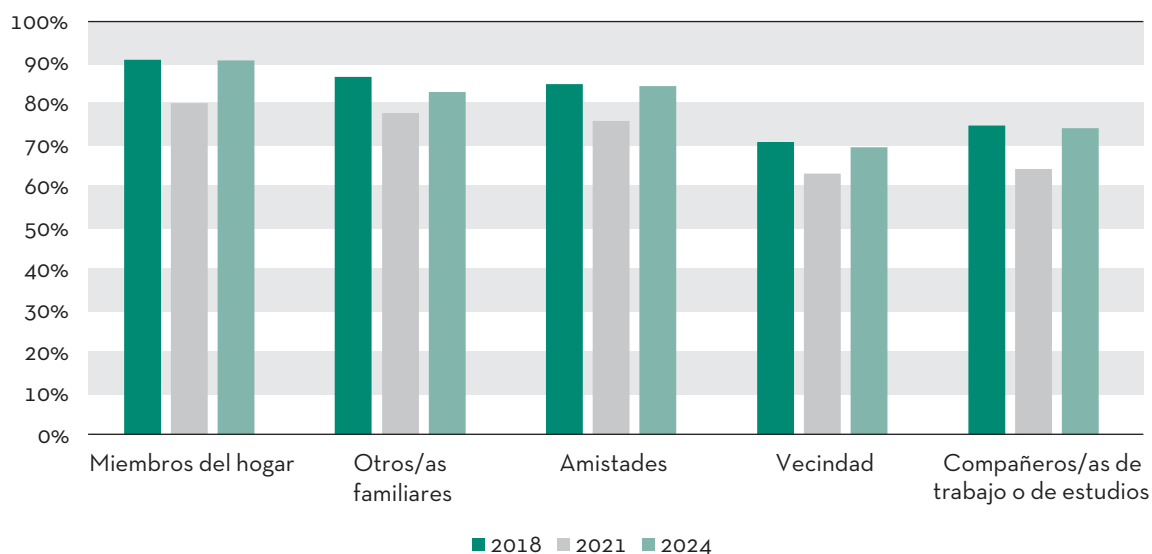
La estabilidad es la característica predominante en las relaciones con otros familiares, con un 82,8% de respuestas positivas en 2024, cifras algo inferiores a las de 2018 (86,4%). Sin embargo, el porcentaje de personas que no tienen relación se ha mantenido por encima del 1% desde 2021, lo que indica una posible tendencia hacia la segmentación aún incipiente de las redes familiares.

La calidad de las relaciones con las amistades ha mejorado en 2024 (84,2%), recuperando los niveles de 2018 (84,7%) tras la caída registrada en 2021 (75,7%). Esta evolución podría responder a un restablecimiento de los espacios de socialización tras las restricciones impuestas por la pandemia.

La percepción de relaciones «buenas o muy buenas» con los vecinos aumentó del 63,1% en 2021 al 69,4% en 2024, lo que indica cierta revitalización del sentido de vecindad. Sin embargo, el porcentaje de personas sin relación con sus vecinos sigue siendo alto (5% en 2024), lo que refleja la coexistencia de dinámicas de integración y aislamiento dentro de los entornos residenciales.

El aumento en la valoración positiva de las relaciones con compañeros de trabajo o de estudios (74% en 2024 frente al 64,1% en 2021) sugiere una recuperación en la calidad del clima laboral y académico. Sin embargo, el 7,1% de las personas aún reportan no tener relaciones en estos ámbitos, lo que indica la persistencia de ciertas dificultades en la integración social en estos entornos.

GRÁFICO 5.11. Evolución de las relaciones buenas o muy buenas con distintos vínculos próximos



Fuente: EINSFOESSA 2018, 2021 y 2024.

Cuando realizamos este mismo análisis para aquellas personas en situación de vulnerabilidad, encontramos resultados significativamente distintos. Es el caso de las personas en situación de pobreza, las cuales suelen enfrentar mayores dificultades para mantener redes de apoyo sólidas, lo que impacta significativamente en su bienestar y en su capacidad de afrontar adversidades.

El capital social, entendido como el conjunto de relaciones interpersonales que facilitan el acceso a recursos y apoyo mutuo, es menor en los sectores más desfavorecidos, lo que refuerza la consolidación de la pobreza(53).

La teoría del capital social distingue entre vínculos fuertes, aquellos que se establecen dentro del círculo cercano como la familia y los amigos íntimos, y vínculos débiles, que incluyen relaciones con vecinos, compañeros de trabajo y conocidos(54). Diversos estudios han demostrado que las personas con menos recursos económicos tienden a depender en mayor medida de los vínculos fuertes, pero tienen menos acceso a vínculos débiles, lo que limita sus oportunidades de movilidad social y de inserción laboral(55).

En este sentido, los datos que nos ha ofrecido la EINSFOESSA 2024 permiten observar cómo la pobreza afecta tanto a la frecuencia como a la calidad de las relaciones interpersonales, identificando tendencias clave que evidencian una mayor fragilidad en las redes de apoyo de las personas en situación de pobreza severa.

-
- (53) LIN, N. (2001). *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
 ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- (54) GRANOVETTER, M. (1983). «The strength of weak ties: A network theory revisited». *Sociological Theory*, 1: 201-233.
- (55) MARÍ-KLOSE, P. y ESCAPA, S. (2020). «Family and welfare in Spain: The role of family networks in mitigating the consequences of the economic crisis». *Journal of Family Studies*, 26(3): 356-372.

En primer lugar, cabe destacar que el 39,5% de las personas en pobreza severa afirman no tener familiares con quienes convivir, una cifra muy superior al 29,6% de quienes están por encima del umbral de pobreza.

En el entorno doméstico, la interacción diaria es elevada en todos los grupos, pero más frecuente en hogares en pobreza severa, lo que puede interpretarse como resultado tanto de una mayor cohabitación como de una reducción de oportunidades de socialización externa. Sin embargo, esta intensidad relacional no se traslada con igual fuerza a otros espacios.

Respecto a los lazos familiares externos al hogar, se observa una mayor dependencia de estas redes en contextos de pobreza, aunque con menor frecuencia de interacción. A pesar de que los hogares más vulnerables recurren más al contacto familiar diario, el deterioro estructural limita la intensidad y estabilidad de estos vínculos, por lo que el porcentaje de personas sin relación con otros familiares aumenta notablemente con la pobreza.

En cuanto a las amistades, el nivel de pobreza guarda una relación inversa con la frecuencia semanal de contacto y con la calidad percibida de las relaciones. Aunque la interacción diaria puede mantenerse en contextos de pobreza severa, la menor frecuencia semanal y la menor valoración positiva de estos lazos indican una creciente fragilidad relacional. Esta tendencia sugiere que las restricciones económicas y las barreras de movilidad dificultan la continuidad de relaciones basadas en afinidad y elección.

La vida comunitaria y vecinal también presenta tensiones. Aunque la interacción diaria con la vecindad es relativamente estable entre los distintos grupos, el porcentaje de personas sin relación vecinal y la percepción negativa de estas relaciones aumentan en los hogares más pobres. Este hecho apunta a una menor cohesión co-

munitaria, lo que afecta a la capacidad de las personas para apoyarse en redes informales de proximidad.

Por último, el ámbito laboral y educativo refleja la mayor desigualdad en términos relacionales. La exclusión de estos espacios —por desempleo, informalidad laboral o abandono educativo— es significativamente mayor entre quienes viven en pobreza severa. Incluso entre quienes acceden a estos entornos, las relaciones son más débiles y menos frecuentes, lo que compromete tanto el capital social como la integración social y profesional.

En síntesis, el texto evidencia que la pobreza severa no solo implica una carencia económica, sino también un proceso de empobrecimiento relacional, caracterizado por el debilitamiento de los lazos familiares extendidos, amistosos, comunitarios y profesionales. Esta exclusión relacional limita las estrategias de afrontamiento y reproducción social de los hogares vulnerables, lo que repercute en su bienestar emocional y reduce sus oportunidades de movilidad.

Tal y como hemos visto, a medida que empeoran las condiciones económicas se produce un debilitamiento en la calidad de los vínculos interpersonales⁽⁵⁶⁾. Aunque el hogar sigue siendo un espacio de apoyo fundamental, las relaciones con familiares, amistades y vecinos muestran signos de erosión en los hogares en pobreza severa. Asimismo, el ámbito laboral y educativo refleja mayores niveles de aislamiento en los sectores más vulnerables.

A modo de resumen, ante la pregunta «Si compara el momento actual con la situación antes de la pandemia, ¿cree que el conjunto de sus relaciones

más cercanas (amistades, familia, vecindario...) se han debilitado, fortalecido o permanecen igual?», obtenemos los siguientes resultados.

TABLA 5.8. Debilitamiento o fortalecimiento de las relaciones según la situación de pobreza (%)

	No pobre	Pobreza moderada	Pobreza severa
Se han fortalecido	15,9	15,4	12,0
Siguen igual	70,4	69,2	64,7
Se han deteriorado o debilitado	13,7	15,3	23,3

Fuente: EINSFOESSA 2018, 2021 y 2024.

La proporción de personas que viven un deterioro o debilitamiento de sus relaciones aumenta significativamente con la intensidad de la pobreza. Mientras que el 13,7% de las personas no pobres indican que sus relaciones se han debilitado, este porcentaje asciende al 23,3% entre las personas en pobreza severa. Esto sugiere que la precariedad extrema genera mayores dificultades para mantener vínculos sólidos, probablemente debido a factores como la inestabilidad residencial, el estrés económico y la dificultad para participar en la vida social.

Por su parte, el porcentaje de personas que afirman que sus relaciones se han fortalecido es considerablemente menor en situaciones de pobreza severa (12%) en comparación con los no pobres (15,9%). Esto puede deberse, como ya hemos señalado, a que las dificultades económicas limitan las oportunidades de socialización y apoyo mutuo, debilitando la capacidad de las redes familiares y comunitarias para actuar como amortiguadores frente a la adversidad.

Un porcentaje elevado de personas en todos los grupos afirma que sus relaciones «siguen igual» (alrededor del 70,4%), lo que indica que, a pesar de las dificultades económicas, una parte signifi-

(56) LAHUSEN, C. y SCHULZ-NIESWANDT, F. (2017). «The social exclusion of the poor: A European comparative analysis». *Journal of European Social Policy*, 27(1): 3-17.

cativa de la población mantiene sus lazos personales estables. Sin embargo, se observa una ligera disminución en este grupo a medida que aumenta la pobreza (del 69,2% en no pobres al 64,7% en pobreza severa), lo que de nuevo sugiere que las relaciones sociales tienden a ser más frágiles en situaciones de mayor precariedad.

En relación con la disponibilidad de contar con apoyo, la pregunta «¿Usted o alguien de su hogar actualmente disponen de otras personas que puedan ayudarle cuando tiene problemas?» muestra lo siguiente:

TABLA 5.9. Personas que puedan ayudarle según la situación de pobreza (%)

	No pobre	Pobreza moderada	Pobreza severa
No, nadie	17,3	25,9	27,3
Sí, una persona	16,5	23,1	27,8
Sí, dos o tres personas	41,0	35,8	32,8
Sí, más de tres personas	25,2	15,1	12,1

Fuente: EINSFOESSA 2024.

El porcentaje de personas que afirman no contar con nadie que pueda ayudarles aumenta conforme se agrava la pobreza. Mientras que el 17,3% de las personas no pobres indican que no tienen redes de apoyo, esta cifra asciende al 25,9% en pobreza moderada y al 27,3% en pobreza severa. Estos datos confirman que la precariedad económica se asocia con un mayor aislamiento social, lo que puede agravar la exclusión y la dificultad para salir de la pobreza.

La tendencia indica también que, a medida que aumenta la pobreza, se reduce el número de personas disponibles para brindar apoyo. Entre la población no pobre, el 25,2% declara contar con más de tres personas que pueden ayudarles, frente al 15,1% en pobreza moderada y solo el 12,1%

en pobreza severa. Esta diferencia sugiere que la red de apoyo en estos grupos es más restringida, lo que limita las estrategias de afrontamiento ante dificultades.

En los grupos en situación de pobreza, se observa un desplazamiento desde redes amplias hacia apoyos más limitados. Por ejemplo, el porcentaje de quienes cuentan con solo una persona que pueda ayudarles crece significativamente: el 16,5% en la población no pobre, el 23,1% en pobreza moderada y hasta el 27,8% en pobreza severa. Este dato indica que, aunque las redes de apoyo no desaparecen completamente, tienden a reducirse a contactos más puntuales, probablemente dentro del núcleo familiar inmediato.

Aunque se observa una reducción en el acceso a grandes redes de apoyo, la proporción de personas que disponen de «dos o tres» apoyos es relativamente estable en todos los grupos (41% en no pobres, 35,8% en pobreza moderada y 32,8% en pobreza severa). Este dato puede indicar que un grupo significativo de personas en pobreza sigue contando con un círculo cercano de apoyo, aunque más restringido que en contextos de mayor estabilidad económica.

Por último, ante la cuestión «¿Hay personas a la que usted o un miembro de su hogar haya ayudado en los últimos 12 meses, cuando han tenido problemas?», apreciamos que los datos reflejan una fuerte relación entre la pobreza y la capacidad de brindar apoyo a otros.

A medida que la situación económica se deteriora, las personas y los hogares tienen menos posibilidades de ejercer la reciprocidad, lo que puede contribuir a una mayor fragmentación social y a un debilitamiento del capital social en comunidades vulnerables(57). Este fenómeno

(57) GRANOVETTER, M. (1983). «The strength of weak ties: A network theory revisited». *Sociological Theory*, 1: 201-233.

tiene importantes implicaciones para el diseño de políticas sociales, ya que el fortalecimiento de redes comunitarias y la promoción de la cooperación pueden ser estrategias clave para mitigar los efectos negativos de la pobreza y fomentar la resiliencia colectiva.

TABLA 5.10. Personas a quien ayudar según la situación de pobreza (%)

	No pobre	Pobreza moderada	Pobreza severa
No, nadie	45,3	55,6	66,8
Sí, una persona	20,5	18,2	14,9
Sí, dos o tres personas	22,1	18,7	15,2
Sí, más de tres personas	12,0	7,5	3,1

Fuente: EINSFOESSA 2024.

Al comparar estos datos con los de la tabla 5.9, se observa que la desigualdad en la ayuda es bidireccional: las personas en pobreza no solo reciben menos apoyo, sino que también tienen menor capacidad de brindar ayuda. Esto implica que la pobreza puede generar un círculo vicioso de aislamiento, donde la falta de apoyo recibido impide a su vez ofrecer ayuda a otros, debilitando aún más las redes de solidaridad.

Así, el análisis de los datos confirma que la pobreza no solo implica una carencia material, sino que también limita el acceso a redes de apoyo relacional. Las personas en pobreza severa presentan mayores niveles de aislamiento social, relaciones familiares más frágiles y menor participación en la vida comunitaria y laboral. De esta forma, se evidencia cierta necesidad de políticas públicas que fomenten la cohesión social y el fortalecimiento del capital relacional en el conjunto de la población, pero especialmente en las poblaciones más vulnerables.

Pero la pobreza (económica) no es el único factor asociado a la existencia de diferencias en el

ámbito relacional. De forma similar, la nacionalidad(58) desempeña también un papel explicativo en este sentido.

Existen diferencias significativas en cuanto a la frecuencia de las relaciones sociales entre los hogares compuestos exclusivamente por personas españolas y aquellos en los que al menos un miembro es extranjero. En el ámbito intrafamiliar, las relaciones son similares, con una interacción diaria cercana al 95% en ambos casos. Sin embargo, en las relaciones con otros familiares se observan diferencias notables: un 8,3% de los hogares con algún miembro extranjero afirma no tener relación con otros familiares, en comparación con el 1,7% de los hogares exclusivamente españoles. Este dato refleja el impacto de la distancia geográfica, dado que muchos hogares migrantes mantienen vínculos con familiares en sus países de origen, lo que dificulta la interacción frecuente.

En el caso de las amistades, la interacción diaria es menor en los hogares con algún extranjero (23,7%) frente a los hogares solo españoles (28,3%). Asimismo, en la relación con la vecindad, un 15,1% de los hogares con algún miembro extranjero manifiesta no tener contacto con sus vecinos, en comparación con el 6% de los hogares de solo españoles. Estas diferencias pueden estar relacionadas con barreras idiomáticas, dinámicas de segregación residencial o dificultades en la integración comunitaria. La menor frecuencia de

(58) Se ha elaborado un análisis comparativo entre aquellas personas que viven en hogares en los que todos sus miembros son españoles y aquellos en los que se convive con alguna persona extranjera. Para más detalle se recomienda consultar los siguientes trabajos: LÓPEZ, J.A., MORA, S. y BLANCO, A. (2025). *De los ideales a los hechos: análisis de las inconsistencias entre valores y comportamientos en cuatro dimensiones ético-sociales*. Documento de trabajo n.º 5.1. www.foessa.es/ix-informe/capitulo5. GONZÁLEZ, A., RUÍZ, E. y JARÁIZ, G. (2025). *Dinámicas de exclusión/inclusión social. Una mirada cualitativa*. Documento de trabajo n.º 3.3. www.foessa.es/ix-informe/capitulo3

interacciones con vecinos podría deberse a una movilidad residencial más alta entre la población extranjera o a un menor tiempo de arraigo en las comunidades locales. Además, en el ámbito laboral y educativo, aunque la interacción diaria con compañeros/as de trabajo o estudios es ligeramente mayor en los hogares con algún extranjero (59,2% frente al 56,2%), el porcentaje de quienes no tienen ninguna relación con sus compañeros es significativamente superior en estos hogares (14,7% frente al 7,3%).

La percepción de la evolución de las relaciones muestra pequeñas diferencias en cuanto a la nacionalidad. Más del 15% de la población percibe que sus relaciones se han fortalecido en los últimos años, sin diferencias significativas entre hogares exclusivamente españoles (15,9%) y aquellos con algún miembro extranjero (15,5%). Sin embargo, la percepción de deterioro de las relaciones es ligeramente mayor en los hogares con algún extranjero (16%) en comparación con los hogares exclusivamente españoles (14%).

El porcentaje de quienes consideran que sus relaciones han permanecido igual es similar en ambos grupos (alrededor del 69%), lo que indica que, a pesar de las diferencias en la intensidad de las relaciones, la mayoría de la población percibe estabilidad en sus vínculos interpersonales.

TABLA 5.11. Debilitamiento o fortalecimiento de las relaciones según el origen de los miembros del hogar (%)

	Todos españoles	Algún extranjero
Se han fortalecido	15,9	15,5
Se han deteriorado o debilitado	14,0	16,0
Siguen igual	70,1	68,4

Fuente: EINSFOESSA 2024.

En cuanto a los apoyos disponibles, los datos muestran una disparidad significativa entre los hogares exclusivamente españoles y aquellos con algún miembro extranjero en cuanto a la disponibilidad de apoyo social. Un 29,7% de los hogares con algún miembro extranjero afirma no tener a nadie que pueda ayudarles en caso de necesidad, en comparación con el 16,3% de los hogares exclusivamente españoles. Además, solo un 11,9% de los hogares con algún miembro extranjero tiene más de tres personas disponibles para brindar apoyo, frente al 23,8% de los hogares exclusivamente españoles.

TABLA 5.12. Personas que puedan ayudarle según el origen de los miembros del hogar (%)

	Todos españoles	Algún extranjero
No, nadie	16,3	29,7
Sí, una persona	18,2	24,5
Sí, dos o tres personas	41,8	33,8
Sí, más de tres personas	23,8	11,9

Fuente: EINSFOESSA 2024.

Por último, se observa que la capacidad de brindar apoyo también es ligeramente menor en los hogares con algún miembro extranjero. Un 53,1% de estos hogares indica que no tiene a nadie a quien ayudar, en comparación con el 49,8% de los hogares exclusivamente españoles. Además, solo un 7,2% de los hogares con algún extranjero ha brindado apoyo a más de tres personas, en comparación con el 9,2% de los hogares exclusivamente españoles.

En resumen, la nacionalidad influye significativamente en la estructura y calidad de las relaciones sociales. Los hogares con algún miembro extranjero tienden a presentar menores niveles de interacción con familiares, amistades y vecinos, así como una menor disponibilidad de apoyo social.

TABLA 5.13. Personas a quienes han ayudado según el origen de los miembros del hogar (%)

	Todos españoles	Algún extranjero
No, nadie	49,8	53,1
Sí, una persona	19,7	20,9
Sí, dos o tres personas	21,2	18,8
Sí, más de tres personas	9,2	7,2

Fuente: EINSFOESSA 2024.

Otra variable también significativa en este sentido es la religiosidad. Entre hogares creyentes y no creyentes hay ligeras diferencias en cuanto a la ayuda ofrecida y recibida. Tal y como señalan Fernández y Gómez(59), los hogares creyentes tienden en mayor medida en ser tanto benefactores como receptores y en menor medida ni dan ni reciben ayuda. Ambos se prestan de forma similar ayuda mutua.

En una mirada más detallada, se evidencia como dato relevante que la confesión musulmana es la que más ayuda mutua concentra, es decir, existe una fuerte convicción hacia la ayuda entre los miembros de sus comunidades. La confesión católica es la que mayor porcentaje concentra como receptor de ayudas y la confesión musulmana la que menos.

Al ser preguntados por la posibilidad de contar con otras personas cuando necesitan ayuda, la tendencia mayoritaria indica que los hogares en España cuentan con más de dos personas que puedan ayudarlos cuando más lo necesitan. Esta tendencia se muestra también como la más alta en el detalle por confesiones. La comunidad mu-

(59) FERNÁNDEZ, G. y GÓMEZ, J. (2025). *Una mirada a las creencias y confesiones religiosas desde la acción social*. Documento de trabajo n.º 5.4. www.foessa.es/ix-informe/capitulo5

sulmana es la que en términos de posibilidad de ayuda por parte de otras personas es la que se encuentra más debilitada.

Diversos estudios han señalado que las dinámicas relacionales también pueden diferir según el sexo debido a factores culturales, los roles de género y la gestión de las responsabilidades familiares (60). Mientras que las mujeres tienden a mantener redes de apoyo más cercanas y frecuentes, los hombres pueden experimentar mayores niveles de aislamiento social en ciertos ámbitos(61).

Las mujeres muestran una mayor interacción diaria con los miembros del hogar (95,3%) en comparación con los hombres (92,7%). Esto puede deberse a una mayor dedicación al cuidado de la familia y al mantenimiento de la dinámica cotidiana de funcionamiento del hogar.

El análisis de las relaciones interpersonales según el sexo revela ligeras diferencias tanto en la frecuencia como en la calidad de los vínculos sociales. Las mujeres presentan una mayor interacción diaria con los miembros del hogar y con la familia extensa, lo que refleja su papel central en el sostenimiento de la vida cotidiana y los cuidados dentro del ámbito doméstico. Más allá de la frecuencia, las mujeres suelen otorgar mayor importancia a la calidad de sus vínculos(62).

En el caso de las amistades y relaciones comunitarias, las diferencias entre hombres y mujeres

(60) CONNELL, R. W. (2009). *Gender: In World Perspective*. Polity.
BOURDIEU, P. (2000). *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.
(61) GILLIGAN, C. (1982). *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*. Cambridge: Harvard University Press.
(62) HOCHSCHILD, A. R. y MACHUNG, A. (2012). *The Second Shift: Working Families and the Revolution at Home*. Penguin Books.

son más matizadas. Aunque los hombres muestran una frecuencia diaria de contacto con amistades ligeramente superior, las mujeres mantienen una mayor regularidad semanal, lo que sugiere una mayor estabilidad y profundidad en sus lazos afectivos.

Por su parte, las relaciones con la vecindad presentan escasas diferencias de género, aunque los hombres tienden a señalar una calidad ligeramente inferior, lo que puede estar vinculado a una menor implicación emocional con el entorno comunitario.

La mayor brecha se da en el ámbito laboral y educativo, donde las mujeres presentan porcentajes más elevados de desvinculación y menor valoración positiva de estas relaciones. Esta desigualdad puede explicarse a partir de barreras estructurales en el mercado de trabajo, como la parcialidad involuntaria, la precariedad o la segmentación ocupacional(63). Estas limitaciones afectan tanto al acceso como a la integración social en espacios clave para la generación de capital social.

En suma, las mujeres muestran un perfil relacional más denso, sostenido y valorado positivamente en el ámbito doméstico, familiar y comunitario, mientras que los hombres presentan un mayor desapego en las relaciones familiares extensas y comunitarias, pero un mayor grado de integración en las esferas laborales.

En cuanto a la evolución de relaciones más cercanas desde la situación antes de la pandemia y el momento actual observamos que la mayoría

de las personas perciben estabilidad en sus relaciones interpersonales, con un 70,7% de los hombres y un 69,1% de las mujeres que indican que sus relaciones han permanecido iguales. Sin embargo, un porcentaje relevante (14,8% en hombres y 16,6% en mujeres) señala un fortalecimiento de sus vínculos, lo que sugiere que ciertos grupos han encontrado en la adversidad una oportunidad para consolidar sus redes de apoyo. Por otro lado, el debilitamiento de las relaciones es similar en ambos géneros (14,5% en hombres y 14,2% en mujeres), lo que indica que, a pesar de la estabilidad general, existe un segmento de la población que ha experimentado un deterioro en sus relaciones.

TABLA 5.14. Debilitamiento o fortalecimiento de las relaciones según el género (%)

	Hombre	Mujer
Se han fortalecido	14,8	16,6
Siguen igual	70,7	69,1
Se han deteriorado o debilitado	14,5	14,3

Fuente: EINSFOESSA 2024.

En cuanto a la posibilidad de recibir apoyo, lo primero que apreciamos es que un porcentaje significativo de la población carece de apoyo social cercano: el 19,1% de los hombres y el 18% de las mujeres indican que no tienen a nadie que pueda ayudarles en caso de necesidad. Esta cifra es preocupante, ya que sugiere una vulnerabilidad estructural en un sector de la sociedad.

No obstante, las mujeres suelen tener una mayor disponibilidad de apoyo social: el 41,7% de ellas afirma contar con dos o tres personas que podrían ayudarles, en comparación con el 38,8% de los hombres. Asimismo, la proporción de quienes cuentan con más de tres apoyos es similar en ambos géneros (22,1% en hombres y 21,6% en mujeres).

(63) RESKIN, B. F. y ROOS, P. A. (1990). *Job Queues, Gender Queues: Explaining Women's Inroads into Male Occupations*. Philadelphia: Temple University Press.
WILLIAMS, J. C. (2020). *White Working Class: Overcoming Class Cluelessness in America*. Cambridge: Harvard Business Review Press.

Diversos estudios en sociología y psicología social han puesto de relieve que las mujeres tienden a disponer de redes de apoyo social más sólidas y amplias que los hombres, especialmente en los ámbitos familiares, comunitarios y de cuidado. Esta característica no es meramente anecdótica, sino que se vincula con patrones de socialización de género que promueven en las mujeres una mayor orientación hacia lo relacional, el cuidado y la cooperación(64). Desde edades tempranas, se favorece en ellas el desarrollo de competencias afectivas y comunicativas, lo que contribuye a consolidar vínculos más duraderos y emocionalmente significativos(65).

Esta fortaleza relacional se traduce en una mayor capacidad para movilizar ayuda emocional, práctica o material en situaciones de necesidad (Umberson y Montez, 2010).

Asimismo, investigaciones más recientes señalan que el mayor involucramiento femenino en actividades comunitarias, redes de voluntariado y asociaciones de base también refuerza estas dinámicas de apoyo. Las mujeres no solo crean redes familiares más sólidas, sino que también tienden a ser el nexo que conecta distintos ámbitos sociales, facilitando flujos de información, cuidado y recursos(66).

(64) GILLIGAN, C. (1982). *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*. Cambridge: Harvard University Press.
WELLMAN, B. (1999). *Networks in the global village: Life in contemporary communities*. Westview Press.

(65) ANTONUCCI, T. C. y AKIYAMA, H. (1987). «Social networks in adult life and a preliminary examination of the convoy model». *Journal of Gerontology*, 42(5), 519-527.

(66) OFFER, S. y FISCHER, C. S. (2018). «Difficult people: Who is disliked and why?». *American Sociological Review*, 83(5), 1114-1139.

TABLA 5.15. Personas que puedan ayudarle según el género (%)

	Hombre	Mujer
No, nadie	19,1	18
Sí, una persona	20	18,6
Sí, dos o tres personas	38,8	41,7
Sí, más de tres personas	22,1	21,6

Fuente: EINSFOESSA 2024.

Los datos en cuanto al apoyo prestado muestran que un número elevado de personas no se encuentra en disposición de brindarlo a otros: el 52% de los hombres y el 49,2% de las mujeres afirman que no han ayudado a nadie en los últimos meses. Este dato es significativo, ya que indica una posible erosión del capital social o una mayor presión sobre los individuos que limita su capacidad de prestar apoyo. No obstante, se observa que las mujeres tienden a ayudar más que los hombres: el 20,6% de ellas ha brindado apoyo a una persona (frente al 19,1% de los hombres), y el 9,3% ha ayudado a más de tres personas (frente al 8,4% de los hombres). Estos datos refuerzan la idea de que las mujeres desempeñan un papel central en las redes de cuidado y solidaridad, lo que puede estar vinculado a su mayor participación en roles de cuidados dentro del hogar y la comunidad(67).

TABLA 5.16. Personas a quienes han ayudado según el género (%)

	Hombre	Mujer
No, nadie	52	49,2
Sí, una persona	19,1	20,6
Sí, dos o tres personas	20,5	21
Sí, más de tres personas	8,4	9,3

Fuente: EINSFOESSA 2024.

(67) TRONTO, J. C. (1993). *Moral boundaries: A political argument for an ethic of care*. Nueva York: Routledge.

En resumen, podemos afirmar que los análisis de los datos evidencian la importancia del género en la dinámica de las relaciones sociales y el acceso a redes de apoyo. Si bien la estabilidad de las relaciones es la tendencia predominante, existe un segmento de la población que ha experimentado un debilitamiento de sus vínculos. Además, las mujeres muestran una mayor disponibilidad de recibir apoyo y una mayor disposición a ayudar a otros, lo que refuerza su papel como agentes clave en la construcción del capital social. Sin embargo, el porcentaje significativo de personas sin redes de apoyo es un aspecto preocupante que sugiere la necesidad de políticas que fomenten la cohesión social y la reducción del aislamiento en los sectores más vulnerables de la sociedad.

5.3.1.2. Capital asociativo: un recurso para las personas, un recurso para la sociedad

El asociacionismo en España ha experimentado una evolución significativa a lo largo de las décadas, consolidándose como un elemento clave para la participación ciudadana y la configuración del tejido social. Según Alberich⁽⁶⁸⁾, desde la década de los ochenta del siglo pasado se ha producido un debate sobre el papel de los movimientos sociales y las asociaciones en la sociedad española. Se pueden distinguir tres grandes fases en su evolución:

- **Década de los setenta:** coincidiendo con la transición a la democracia y la consolidación de los movimientos ciudadanos, las asociaciones de vecinos y culturales fueron clave en la construcción del tejido social y en la reivindicación de derechos. En este periodo, el asociacionismo estaba estrechamente vinculado a la lucha política y social.

- **Década de los ochenta:** se inicia una crisis de los movimientos ciudadanos, con fragmentación interna y la absorción de líderes sociales por parte de los partidos políticos y las Administraciones públicas. Se observa una institucionalización del movimiento asociativo, perdiendo parte de su carácter reivindicativo.
- **Década de los noventa y 2000:** se observa un crecimiento del voluntariado, la profesionalización de las asociaciones y la aparición de redes de coordinación, junto con un mayor protagonismo de organizaciones no gubernamentales. En esta etapa, la acción social adquiere una dimensión más estructurada, con una creciente dependencia de la financiación pública.

En la actualidad, los datos del CIS⁽⁶⁹⁾ sobre el asociacionismo en España revelan que la participación en organizaciones cívicas, culturales y sociales sigue siendo relativamente baja en comparación con otros países europeos. Tan solo un 22,3% de la población afirma que pertenece actualmente a una organización. Las principales áreas de participación son las asociaciones culturales (26,1%), los partidos políticos (24,6%), los sindicatos (17,5%) y las ONG de cooperación (16,9%). Sin embargo, la falta de implicación activa es evidente: un 51,4% de la población que ha pertenecido a alguna asociación declara que en los últimos tres meses no ha participado activamente en ninguna actividad asociativa. Entre los principales motivos de desafección destacan la falta de tiempo (24,2%), el desinterés (14,1%) y la percepción de que las asociaciones no resultan útiles (4,9%).

A lo largo del tiempo, el asociacionismo ha mantenido una relación ambivalente con el Estado. Mientras que en los años setenta y principios de los ochenta predominó la confrontación con las instituciones, en los noventa se estableció un

⁽⁶⁸⁾ ALBERICH, T. (2007). «Asociaciones y movimientos sociales en España: cuatro décadas de cambios». *Revista de Estudios de Juventud*, 76, 71-89.

⁽⁶⁹⁾ CIS (2024). *Tendencias de asociacionismo en España*. Madrid: CIS.

modelo de diálogo y concertación. Sin embargo, muchas asociaciones han experimentado una creciente dependencia de la financiación pública, lo que ha generado tensiones sobre su autonomía y capacidad crítica.

La intervención estatal ha favorecido el desarrollo de asociaciones con fines específicos, en detrimento de un movimiento ciudadano más espontáneo y plural. A medida que las Administraciones han asumido una mayor regulación y control sobre el sector asociativo, se han creado nuevas dinámicas de colaboración y dependencia mutua.

En la actualidad, se pueden identificar varias tendencias clave:

- **Diversificación del tejido asociativo:** a la tradicional división entre movimientos clásicos y nuevos movimientos sociales (ecologistas, feministas, pacifistas) se suman organizaciones vinculadas a la economía social y la solidaridad internacional.
- **Mayor hibridación organizativa:** las asociaciones combinan diferentes estructuras y lógicas de acción, participando en redes que trascienden las fronteras nacionales y locales. Esto ha permitido una mayor capacidad de adaptación y respuesta ante los desafíos globales.
- **Auge de las plataformas digitales:** internet y las redes sociales han facilitado la creación de movimientos transversales y efímeros, en contraste con la estabilidad estructural de las asociaciones tradicionales. Esta digitalización ha permitido la articulación de movimientos ciudadanos con gran capacidad de movilización en tiempos récord.
- **Relación con el tercer sector y la economía social:** muchas asociaciones han evolucionado hacia un modelo más profesionalizado, inte-

grándose dentro de la economía social. Esto ha permitido la creación de empleo dentro del sector asociativo, aunque también ha planteado dilemas en torno a su independencia y su función reivindicativa.

La participación en asociaciones es un indicador clave del capital social y la implicación cívica(70). Resulta evidente el hecho de que una ciudadanía activa, implicada en organizaciones de diversa índole, fomenta una cultura cívica que refuerza la gobernabilidad democrática(71). La participación en asociaciones promueve la inclusión social y reduce el aislamiento, aspectos esenciales para la integración de grupos en situación de vulnerabilidad(72); (73). Además, la afiliación a organizaciones facilita el acceso a recursos y redes de apoyo, potenciando la capacidad de los individuos para hacer frente a adversidades y promoviendo la solidaridad comunitaria(74).

Sin embargo, en las últimas décadas, diversos estudios han señalado una tendencia decreciente en la participación en asociaciones formales, en paralelo con el debilitamiento de ciertos lazos comunitarios(75). Este fenómeno se ha atribuido a múltiples factores, incluyendo cambios en las es-

(70) VERBA, S., SCHLOZMAN, K. L. y BRADY, H. E. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press.

(71) DAHL, R. A. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.

(72) PUTNAM, R. D. (2007). «E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century». *Scandinavian Political Studies*, 30(2), 137-174.

(73) PAUGAM, S. (1996). *La disqualification sociale: Essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris: Presses Universitaires de France.

(74) LIN, N. (2001). *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

(75) MEULEMAN, B., KRAAYKAMP, G. y VERBAKEL, E. (2022). *Social Cohesion and Civic Engagement: A Cross-national Perspective*. Routledge.

MUTZ, D. C. (2006). *Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

estructuras familiares, transformaciones en el mercado laboral y el auge de formas de participación más informales y digitales(76). En este contexto, el análisis de las tendencias de participación en asociaciones resulta crucial para comprender las dinámicas de capital social y sus implicaciones para la cohesión social y la calidad democrática.

Hoy en día, y tal y como se recoge en la tabla 5.17, la participación en general en distinto tipo de organizaciones en nuestro país es muy reducida. En concreto, la afiliación a partidos políticos es particularmente baja, con un 0,6% de miembros activos en 2024 (lo que supone un descenso respecto al 1,7% de 2018). Esto refuerza la hipótesis del desapego ciudadano hacia las estructuras partidarias tradicionales, un fenómeno ampliamente documentado en la literatura sobre desafección política(77).

Asimismo, la participación en sindicatos se mantiene reducida, con cifras que oscilan entre el 2,2% y el 3,1% en los últimos tres años, lo que podría estar relacionado con los cambios en el mercado laboral y la reducción del sindicalismo tradicional(78).

A pesar de la tendencia general de baja participación, las asociaciones religiosas presentan una relativa estabilidad, con un 7,1% de miembros activos en 2024, lo que sugiere que, aunque la secularización avanza en muchos contextos, estos espacios siguen funcionando como núcleos de sociabilidad.

Por otro lado, las asociaciones deportivas muestran un leve crecimiento, con un 6,1% de participación en 2024, lo que podría estar vinculado a la mayor importancia del ocio y el bienestar físico en la vida cotidiana.

La presencia en asociaciones vecinales se mantiene escasa, con apenas un 3% de miembros activos en 2024. Este dato refuerza la idea de que los lazos comunitarios permanecen débiles, en línea con los estudios que señalan una menor implicación en la vida barrial y una creciente individualización de las relaciones sociales(79). Por otra parte, los colectivos cívicos y sociales muestran un leve descenso en la participación activa (4,4% en 2024), lo que podría estar relacionado con una preferencia por formas de activismo más flexibles y digitales.

En cuanto a las asociaciones de mujeres, jóvenes y mayores, la participación es casi testimonial, con tasas inferiores al 2% en todos los casos. Este dato es relevante, ya que evidencia una escasa organización formal en colectivos que tradicionalmente han desempeñado un papel clave en la movilización social y en la defensa de derechos específicos. La disminución en la afiliación a asociaciones juveniles es especialmente notable, lo que podría indicar un cambio en las formas de participación política y social de las nuevas generaciones(80).

La persistencia de bajos niveles de participación en la mayoría de los tipos de asociaciones sugiere un debilitamiento del capital social formalizado. Esta situación plantea desafíos para la cohesión social, en la medida en que la falta de integración en redes asociativas podría traducirse en menores oportunidades de movilización colectiva y en un debilitamiento del sentido de pertenencia comunitaria.

(76) PLEYERS, G. (2020). *Movimientos sociales en el siglo XXI: Perspectivas y desafíos*. Barcelona: Siglo XXI.

(77) DALTON, R. J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

(78) OFFE, C. y WIESENTHAL, H. (1985). «Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form». *Political Power and Social Theory*, 1, 67-115.

(79) BAUMAN, Z. (2001). *La sociedad individualizada*. Madrid: Ediciones Cátedra.

(80) NORRIS, P. (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.

TABLA 5.17. Evolución de la participación en organizaciones en 2018, 2021 y 2024 (%)

	2018	2021	2024
Asociaciones religiosas			
No es miembro	90,1	93,3	89,2
Es miembro activo/a	6,1	4,4	7,1
Es miembro no activo/a	3,7	2,2	3,4
Asociaciones deportivas			
No es miembro	-	95,7	92,0
Es miembro activo/a	-	3,4	6,1
Es miembro no activo/a	-	0,7	1,6
Sindicatos			
No es miembro	93,7	95,4	93,9
Es miembro activo/a	2,8	2,2	3,1
Es miembro no activo/a	3,3	2,3	2,4
Partidos políticos			
No es miembro	96,7	98,3	98,1
Es miembro activo/a	1,7	0,9	0,6
Es miembro no activo/a	1,4	0,7	1,1
Organizaciones ecologistas			
No es miembro	96,7	98,3	97,2
Es miembro activo/a	1,6	1,0	1,1
Es miembro no activo/a	1,6	0,5	1,5
Asociación vecinal			
No es miembro	95,6	96,8	95,1
Es miembro activo/a	2,7	1,6	3,0
Es miembro no activo/a	1,4	1,4	1,7
Asociación de mujeres			
No es miembro	97,0	98,6	97,4
Es miembro activo/a	1,7	0,8	1,3
Es miembro no activo/a	1,1	0,4	1,1
Asociación de jóvenes			
No es miembro	98,0	99,4	98,7
Es miembro activo/a	1,1	0,4	0,4
Es miembro no activo/a	0,7	0,1	0,6
Asociación de mayores			
No es miembro	96,5	98,0	96,9
Es miembro activo/a	2,2	1,1	1,9
Es miembro no activo/a	1,1	0,7	1,0

TABLA 5.17. Evolución de la participación en organizaciones en 2018, 2021 y 2024 (%) (continuación)

	2018	2021	2024
Asociaciones educativas			
No es miembro	95,1	97,3	95,7
Es miembro activo/a	2,4	1,4	2,6
Es miembro no activo/a	1,4	1,2	1,4
Asociaciones profesionales (gremios y colegios)			
No es miembro	-	96,3	95,2
Es miembro activo/a	-	2,1	2,7
Es miembro no activo/a	-	1,4	1,8
Colectivos cívicos o sociales (asociaciones culturales, peñas, colonias, centros de atención a usuarios)			
No es miembro	-	92,9	93,8
Es miembro activo/a	-	5,2	4,4
Es miembro no activo/a	-	1,8	1,5

Fuente: EINSFOESSA 2018, 2021 y 2024.

Diversos estudios han señalado que las dinámicas de participación pueden estar condicionadas por factores estructurales como la desigualdad o la nacionalidad(81).

Así, se evidencia una fuerte correlación entre la pobreza severa y una menor implicación en organizaciones formales, como sindicatos, partidos políticos, asociaciones deportivas o profesionales. Esta exclusión de los espacios de participación se explica por la necesidad prioritaria de atender necesidades básicas, la falta de tiempo y recursos, y la desconexión de los sectores más vulnerables con las estructuras organizadas de incidencia social(82). En este contexto, destaca como excepción la mayor afiliación a asociaciones religiosas en los hogares más pobres, lo que sugiere que las comunidades religiosas funcionan como redes de apoyo informal y socialización,

particularmente en contextos de exclusión o migración.

En segundo lugar, el análisis muestra una participación significativamente menor de los hogares con algún miembro extranjero en la mayoría de los ámbitos asociativos, especialmente en los espacios políticos, sindicales, vecinales y profesionales. Esto apunta a una baja integración en los canales de representación formal y en la vida comunitaria, posiblemente debido a barreras institucionales, económicas o culturales. La participación religiosa, nuevamente, se presenta como un espacio más accesible y activo para la población migrante, lo que refuerza su papel como recurso de integración social y emocional. En contraste, la ciudadanía española muestra una mayor implicación en organizaciones deportivas, sindicales y vecinales, lo cual subraya el desigual acceso a las formas institucionalizadas de participación según el origen.

Las diferencias de género en la participación en organizaciones han sido ampliamente documentadas en la literatura sociológica. Mientras que las mujeres suelen estar más involucradas en asociaciones vinculadas al bienestar y la comunidad, los

(81) PORTES, A. (1998). «Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology». *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.
(82) PAUGAM, S. (1996). *La disqualification sociale: Essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris: Presses Universitaires de France.

hombres presentan una mayor presencia en ámbitos sindicales y deportivos⁽⁸³⁾. Según los datos de FOESSA, se confirma que las mujeres participan más activamente en espacios comunitarios, religiosos, educativos y profesionales, mientras que los hombres concentran su participación en organizaciones deportivas, sindicales y políticas. Esta división refleja tanto los estereotipos de género como la segmentación laboral y las barreras estructurales que enfrentan las mujeres para acceder a ciertos espacios de poder y representación.

En resumen, podemos afirmar que las diferencias de género en la participación asociativa reflejan patrones estructurales más amplios vinculados a la división del trabajo, la socialización y la segmentación de los espacios públicos y privados. La mayor presencia femenina en organizaciones religiosas, educativas y comunitarias sugiere que las mujeres siguen asumiendo roles tradicionalmente asociados al cuidado y a la cohesión social, mientras que su menor participación en sindicatos y organizaciones políticas puede estar relacionada con barreras estructurales y con la persistencia de la desigualdad en la esfera pública. Por otro lado, la mayor afiliación masculina a asociaciones deportivas y sindicales refuerza la idea de que los hombres siguen dominando ámbitos más vinculados a la competencia, al ocio y al empleo formal, lo que podría estar relacionado con dinámicas de poder y acceso diferenciado a recursos.

Estos hallazgos subrayan la necesidad de políticas que fomenten una mayor equidad en la participación asociativa, eliminando barreras que limitan el acceso de las mujeres a espacios de decisión política y sindical, así como promoviendo una mayor integración masculina en organizaciones orientadas al bienestar y la educación. En este sentido, forta-

lecer la participación femenina en ámbitos sindicales y políticos, y la masculina en espacios comunitarios, contribuiría a equilibrar las oportunidades de incidencia social y a redefinir los roles de género en la vida asociativa.

A modo de conclusión, en relación con la participación, podemos afirmar que las distintas segmentaciones observadas no solo reproducen desigualdades de género, clase o estatus administrativo, sino que también limitan el potencial de transformación social que una mayor diversidad en la participación podría generar.

5.3.1.3. A pesar de la desconfianza..., fortalecimiento de los servicios públicos

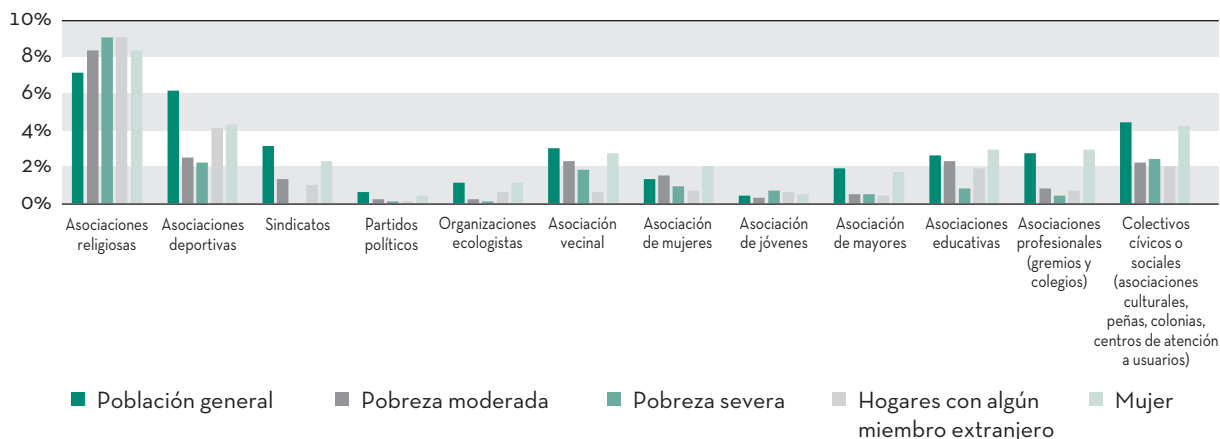
La percepción de ineficiencia política y la demanda de mayor inversión social constituyen desafíos clave para la sostenibilidad del Estado de Bienestar en España. A pesar de ello, los datos también revelan que hay un apoyo mayoritario al fortalecimiento de los servicios públicos y el bienestar social.

El debate que surge a la luz de estos datos es en qué medida los niveles de desconfianza y de desafiliación política incrementan la sensación de necesidad de mayor participación por parte de la sociedad civil, y si esto fortalece o debilita aún más el Estado de Bienestar. Así, mientras que algunos autores sostienen que una sociedad civil fuerte y unas comunidades sólidas refuerzan las políticas públicas de bienestar al fomentar la cohesión social y la participación democrática, otros argumentan que pueden debilitarlo al asumir funciones que corresponden a la Administración pública, reduciendo así la responsabilidad del Estado en la garantía de derechos sociales.

Entre quienes defienden la postura del fortalecimiento, encontramos argumentos relativos a cómo la sociedad civil y las comunidades pueden respaldar el Estado de Bienestar al complementar

⁽⁸³⁾ CONNELL, R. W. (2009). *Gender: In World Perspective*. Cambridge. Polity Press.
BOURDIEU, P. (2000). *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.

GRÁFICO 5.12. Participación activa en organizaciones



Fuente: EINSFOESSA 2024.

la provisión estatal de servicios sociales. Autores como Esping-Andersen⁽⁸⁴⁾ han señalado que, en los modelos de bienestar universalistas, la sociedad civil actúa como un mecanismo de proximidad, permitiendo una mejor adaptación de las políticas a las necesidades específicas de los ciudadanos. Además, promueve la participación democrática en la toma de decisiones sobre políticas sociales⁽⁸⁵⁾. Continuando con la perspectiva del capital social, la existencia de redes comunitarias y asociaciones cívicas contribuye a la integración social y a la reducción de la exclusión⁽⁸⁶⁾. Además, las organizaciones de la sociedad civil pueden facilitar la participación de colectivos vulnerables y contribuir a la efectividad de las políticas sociales al proporcionar servicios de proximidad y generar vínculos de solidaridad⁽⁸⁷⁾. De alguna forma, la sociedad

civil puede actuar como un laboratorio de innovación social, desarrollando respuestas más flexibles y adaptadas a problemáticas emergentes que el aparato burocrático estatal puede tardar más en abordar⁽⁸⁸⁾. En muchos casos, las organizaciones del tercer sector han sido pioneras en la implementación de programas sociales que luego han sido asumidos por el Estado, como el apoyo a personas sin hogar o programas de inserción laboral. Además, en contextos donde la confianza en el Estado es baja, las organizaciones de la sociedad civil pueden servir como un puente entre la ciudadanía y la Administración pública, facilitando el acceso a los derechos y fortaleciendo el apoyo social al Estado de Bienestar⁽⁸⁹⁾. Esto es especialmente relevante en sociedades con crisis de legitimidad estatal o fragmentación política.

Por el contrario, autores como Wolch⁽⁹⁰⁾ defienden que una sociedad civil fuerte puede desplazar la responsabilidad del Estado en la provisión

(84) ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

(85) PUTNAM, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon & Schuster.

(86) BOURDIEU, P. (1985). «The forms of capital». En J.G. Richardson, J.G. (comp.). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.

COLEMAN, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.

(87) ROSANVALLON, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Manantial.

(88) SALAMON, L. M. y ANHEIER, H. K. (1998). «Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally». *Voluntas*, 9(3), 213-248.

(89) HABERMAS, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. MIT Press.

(90) WOLCH, J. (1990). *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*. The Foundation Center.

de bienestar, convirtiéndose en un mecanismo de privatización encubierta. Esto puede derivar en una menor inversión pública en la garantía de derechos fundamentales, ya que el Estado delega en las ONG y en las redes comunitarias funciones que deberían estar garantizadas institucionalmente(91).

Por su parte, la provisión de bienestar a través de la sociedad civil puede generar desigualdades en la cobertura y en la calidad de los servicios, dependiendo de la capacidad organizativa y de los recursos de cada comunidad. Mientras que en algunos territorios pueden existir organizaciones fuertes y bien financiadas, en otros la ausencia de estructuras comunitarias puede dejar a ciertos colectivos sin protección(92).

La dependencia económica de financiación pública que tiene gran parte de las organizaciones genera un riesgo de instrumentalización por parte de los gobiernos y limita su autonomía(93). Además, el tercer sector tiende a operar con condiciones laborales más precarias que el sector público, lo que puede llevar a la desprofesionalización de los servicios sociales y a una menor calidad en la atención a la ciudadanía(94).

Por último, mientras que las instituciones públicas están sujetas a mecanismos de rendición de cuentas y control democrático, muchas iniciativas no reguladas de la sociedad civil no tienen las mismas obligaciones de transparencia ni procesos de control ciudadano sobre su gestión. Esto puede

derivar en problemas de clientelismo, falta de equidad en la asignación de recursos y menor legitimidad en la provisión de servicios esenciales(95).

En resumen, el impacto de la sociedad civil (o de la comunidad) en el Estado de Bienestar no es unidireccional, sino que depende de múltiples factores, como el modelo de bienestar predominante, la regulación estatal del tercer sector y el nivel de cohesión comunitaria. Esto plantea que el reto no sea únicamente fortalecer la sociedad civil, sino establecer un marco regulador que garantice su complementariedad con el Estado sin desplazar sus responsabilidades, como es el caso de la garantía de derechos, el cual no puede ser asumido por la comunidad. La clave está en encontrar vías de participación ciudadana en la provisión de bienestar complementarias a la garantía pública de derechos universales, evitando la instrumentalización del tercer sector y asegurando una provisión equitativa de servicios sociales. Una comunidad inclusiva no puede fortalecerse ni crecer si no se sostiene en la definición de identidades inclusivas basadas en la percepción de la otra persona como una persona igual, con los mismos derechos. A continuación, analizamos qué marcos identitarios condicionan nuestras interrelaciones y cómo la afirmación de identidades excluyentes es uno de los riesgos de nuestras sociedades contemporáneas.

5.3.2. Identidades en cruce: entre el nosotros abierto y el otro enemigo

Hace unas décadas, nuestros análisis de los valores en España nos llevaron a afirmar que habíamos pasado de un individualismo placentero

(91) JESSOP, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Polity Press.

(92) EVERS, A. y LAVILLE, J.-L. (2004). *The Third Sector in Europe*. Edward Elgar.

(93) SALAMON, L. M. (2003). *The Resilient Sector: The State of Nonprofit America*. Brookings Institution Press.

(94) LAVILLE, J.-L. y NYSENS, M. (2001). «The Social Enterprise: Towards a Theoretical Socio-Economic Approach». En Borzaga, C. y Defourny, J. (eds.). *The Emergence of Social Enterprise* (pp. 312-332). Routledge.

(95) EDWARDS, M. y HULME, D. (1996). *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*. Kumarian Press.

a un individualismo protegido(96), para afirmar pocos años más tarde que ese individualismo ya no estaba protegido ni era placentero(97), ya que detectamos entonces la incidencia de valores relacionados con la incertidumbre y el miedo que empezaban a alentar la construcción de algunas identidades excluyentes. En pleno siglo XXI asistimos al resurgir de ideologías de extrema derecha y al cuestionamiento de ciertos consensos sociales y políticos, así como a la resignificación de algunos valores tan importantes como la libertad y la igualdad que permiten la construcción individualizada e interesada de marcos identitarios insolidarios.

La disyuntiva libertad frente a igualdad ha sufrido un cambio en su significación y ya no son percibidos como valores necesariamente excluyentes para una importante parte de las sociedades española y europea. Según una encuesta del CIS(98), el 63,3% de las personas encuestadas está «muy o bastante» de acuerdo con que tener éxito en la vida depende más del esfuerzo personal que de la familia donde ha nacido. Esta convicción tiende a penalizar a quienes no consiguen tener éxito, ya que no se explica a partir de los condicionamientos sociales y económicos, sino con el esfuerzo personal, obviando el dato objetivo de que en España la desigualdad todavía se hereda y que la igualdad de oportunidades todavía no ha revertido la desigualdad de origen. Este marco cultural enfatiza la meritocracia y tiende a minimizar la necesidad de que el Estado intervenga para corregir las injusticias sociales de

carácter estructural de nuestro sistema socioeconómico.

En España, si en la década de los ochenta la población priorizaba la igualdad frente a la libertad como valor político, esta cuestión ha ido evolucionando paulatinamente en las últimas cuatro décadas, hasta llegar a una mayor priorización de la libertad personal frente a la igualdad(99).

Sin duda, los atentados terroristas sufridos en Occidente en ciudades como Nueva York, Londres, Madrid, Barcelona o París recién iniciado el siglo XXI supusieron un fuerte revulsivo cultural, político y económico. El estudio en profundidad de la construcción de los marcos identitarios se reveló clave para poder entender qué es lo que podía explicar el hecho de que muchos terroristas fueran ciudadanos con pasaporte europeo o para entender la fuerza del fundamentalismo religioso en la construcción de marcos identitarios excluyentes y alienados. También supuso la asunción de instrumentos y medidas que vulneraban la libertad individual en aras de proteger la seguridad de la ciudadanía, seguridad y garantía de orden y protección que se asumieron paulatinamente y no fueron contestadas socialmente. Sin embargo, cabe preguntarse quiénes sienten la inseguridad y, sobre todo, a qué tenemos miedo. El miedo es una emoción que, en cierta medida, nos limita y nos expone con mayor riesgo a los discursos populistas que, de facto, lo alienan. Miedos, inseguridades e incertidumbre son emociones muy presentes en las sociedades occidentales del siglo XXI y se relacionan con una mayor demanda de seguridad, lo que implica la vuelta a los valores materialistas que Europa había ido minimizando como consecuencia de la

(96) ELZO IMAZ, J. y SILVESTRE CABRERA, M. (dir.) (2010). *Un individualismo placentero y protegido: cuarta encuesta europea de valores en su aplicación a España*. Bilbao: Universidad de Deusto.

(97) SILVESTRE CABRERA, M. (2014). *De un individualismo placentero y protegido a un individualismo no placentero y desprotegido*. VII Informe FOESSA, Documento de trabajo 6.3. www.foessa.es/capitulos/que-sociedad-saldrade-la-actual-crisis-que-salida-de-la-crisis-impulsara-la-sociedad/

(98) CIS (2024). Estudio n.º 3480. *Ideología y polarización*.

(99) SILVESTRE CABRERA, M. (coord.) (2020). *Valores en la era de la incertidumbre: individualismos y solidaridades. Quinta encuesta de valores en su aplicación a España*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

revolución silenciosa de la que nos habló Ronald Inglehart(100).

Según Inglehart, cuando las sociedades alcanzan mayor seguridad económica y personal, aumentan los valores posmaterialistas (autoexpresión y emancipación), mientras que los valores materialistas (supervivencia y escasez) disminuyen. En los últimos años, no solo factores como el terrorismo o el crimen organizado, sino también el desempleo y la precariedad laboral, han generado un aumento de la inseguridad en varios países desarrollados (Estados Unidos, Japón, Francia, Italia o España, entre otros)(101). Esto ha llevado a un retorno de los valores materialistas, priorizando la seguridad. Cuando la seguridad disminuye, los valores de autoexpresión también lo hacen. Esta tensión se vio claramente durante la pandemia de la COVID-19, cuando la derecha y la extrema derecha impulsaron una redefinición del concepto de libertad basado en su absoluta banalización. La libertad era poder tomar una cerveza o cuestionar el ponerse la mascarilla.

Ahora bien, la sensación de inseguridad no se vive de la misma manera por todos los grupos sociales ni se explica a partir de las mismas causas. Según la Encuesta FOESSA (EINSFOESSA, 2024), el sentimiento de inseguridad es mayor en los barrios con menor ingresos, mientras que en los barrios con mayor nivel socioeconómico es mayor el sentimiento de seguridad(102). En los barrios más deteriorados o marginales, especial-

mente en estos últimos, la percepción de inseguridad es muy elevada. En los barrios marginales el 41,6% de su población percibe que su entorno es inseguro o muy inseguro, mientras que en los barrios de clase media-alta esa percepción se reduce al 2,9% de seguridad. La inseguridad económica se relaciona, por tanto, con la precariedad social y laboral, mientras que los miedos de quienes viven en sociedades acomodadas, muchas veces se construyen a partir de la definición de un enemigo externo, un «otros» que se encarna en las personas migrantes, pobres y/o excluidas. Cabe preguntarse cuántos de esos miedos responden a indicadores objetivos de riesgo y cuántos han sido inducidos o contruidos desde marcos de incertidumbre no solo económica, sino sobre todo identitaria.

El incremento de la inseguridad se asocia con un aumento en el respeto por la autoridad, lo que refleja la mencionada tensión entre libertad y seguridad(103). Sabemos también que la extensión de una cultura de la inseguridad se relaciona con una mayor permeabilidad a las ideas populistas de la extrema derecha. En este contexto, tiene sentido que nos preguntemos si la precariedad puede abanderar también apuestas por mayor seguridad y, por ende, cuestionar los sistemas democráticos legitimando formas de autoridad tecnocrática, autocrática o totalitaria.

Son varias las características que definen al populismo político: un discurso antielitista, la apelación directa al pueblo sin necesidad de instituciones intermedias, partidos tradicionales, sindicatos o tribunales, la simplificación de la realidad a partir de categorías sencillas y excluyentes y el ejercicio de un liderazgo carismático y personalista.

(100) INGLEHART, R. (1977). *The silent revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton: Legaly Library.

(101) DÍEZ NICOLÁS, J. (2011). «¿Regreso a los valores materialistas? El dilema entre seguridad y libertad en los países desarrollados». *RES*, n.º 15, pp. 9-46.

(102) ARISTEGUI, I., RODRÍGUEZ, A. y SILVESTRE, M. (2025). *Análisis de los valores según la clase social y la situación socioeconómica*. Documento trabajo n.º 5.3. www.foessa.es/ix-informe/capitulo5

(103) DÍEZ NICOLÁS, J. (2011). «¿Regreso a los valores materialistas? El dilema entre seguridad y libertad en los países desarrollados». *RES*, n.º 15, pp. 9-46.

Agnes Akkerman y Cas Mudde(104) definen el populismo como una ideología que divide la sociedad en dos grupos opuestos, «el pueblo puro» y «la élite corrupta», defendiendo que la política debe reflejar la voluntad general del pueblo. Los populistas consideran al pueblo como soberano, homogéneo, virtuoso y base de la sociedad. Aunque promueven una democracia más directa, sus movimientos suelen estar liderados por figuras carismáticas y partidos centralizados. Su estudio muestra una correlación positiva entre actitudes populistas y la intención de votar a partidos populistas. Además, se destaca que el populismo de derecha tiende a ser excluyente, mientras que el de izquierda es más inclusivo(105); Akkerman y Mudde, 2014). Es interesante rescatar la definición de populismo que realiza Mudde, ya que enfatiza la visión dicotómica y enfrentada del mundo entre las élites y el pueblo, un pueblo que se concibe como unitario y puro, frente al mal que estaría representado por las élites. Todo ello permite aventurar que las identidades excluyentes tienen mucho que ver con las actitudes populistas de extrema derecha que, además, también se asocian con el rechazo a la población migrante, definida como «el otro».

Otros estudios también han constatado que la confianza social expresada por quienes son afines al populismo tiene mucho más que ver con una definición idealizada de pueblo que con la sociedad a la que pertenecen. Hugo Marcos-Marne y Mariana Sendra(106) analizan la relación entre actitudes populistas y confianza social en Portugal, Italia y España, y concluyen que quienes tienen actitudes

populistas fuertes muestran baja confianza social generalizada, pero alta confianza hacia el grupo que identifican como «el pueblo», especialmente cuando este se define en términos culturales, económicos o territoriales, no étnicos. Estas conclusiones destacan la complejidad de la relación entre populismo y confianza social, sugiriendo que la confianza de los populistas está más dirigida hacia su grupo identificado como «el pueblo» que hacia la sociedad en general.

El populismo de extrema derecha, cuando accede al poder, plantea serios recortes del Estado en su vertiente interventora y redistributiva. Justifica dichos ajustes en un discurso neoliberal no intervencionista para favorecer el crecimiento económico limitando la regulación de los mercados. Esta cuestión se aprovecha para cercenar también las políticas de igualdad, diversidad o inclusión e incluso las políticas de cooperación. Las decisiones adoptadas por Milei en Argentina o por Trump en Estados Unidos en 2025 son un claro ejemplo de cómo el populismo político, aupado al poder gracias a discursos sencillos y simples, que responden a los miedos e incertidumbres de grupos sociales cada vez más transversales y plurales, no duda en deslegitimar la actuación reparadora del Estado y activa importantes recortes en el gasto social redistributivo, amparando un discurso ideológico que coloca sobre el individuo, y no sobre sus circunstancias y condicionamientos, la culpa de su fracaso, de su pobreza o de su exclusión.

Como pudimos comprobar en las elecciones alemanas celebradas en febrero de 2025, mientras las mujeres jóvenes le dieron un fuerte impulso electoral al partido de izquierdas Die Linke, muchos hombres jóvenes optaron por Alternativa por Alemania, partido de extrema derecha que fue apoyado en su campaña electoral por Elon Musk. En España, el CIS constató que para el 44% de los hombres, las políticas de igualdad habían llegado demasiado lejos, opinión que compartía el 52%

-
- (104) AKKERMAN, A., MUDDE, C. y ZASLOVE, A. (2014). «How Populist Are the People? Measuring Populist Attitudes in Voters». *Comparative Political Studies*, 47(9), 1324-1253. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414013512600>
- (105) MUDDE, C. (2007). *Populist radical right parties in Europe*. Cambridge University Press.
- (106) MARCOS-MARNE, H. y SENDRA, M. (2024). «Everything for the people, but trust? Exploring the link between populist attitudes and social trust in Italy, Portugal, and Spain». *Swiss Political Science Review*.

de los hombres jóvenes. Y una encuesta de Lupak en Gipuzkoa recogió que el 40% de los jóvenes de esa provincia consideraban que el feminismo les discriminaba. Es difícil identificar una única razón que explique las actitudes machistas y xenófobas de algunos hombres jóvenes en Europa, puesto que es muy probable que responda, sobre todo, a los miedos e incertidumbres de una nueva generación que necesita respuestas ante la vulnerabilidad sentida. Sin embargo, sí podemos afirmar que las actitudes machistas de algunos hombres jóvenes se relacionan con ideas más conservadoras y con valores religiosos. Una investigación⁽¹⁰⁷⁾ sobre la evolución intergeneracional de los sesgos de género a través del análisis de los valores sociales afirma que la religión es la única variable vinculada a una mayor probabilidad de mantener sesgos de género, e incluso de acentuarlos entre los jóvenes, lo que indicaría una correlación entre la religión y la adopción de posiciones ideológicamente conservadoras, en línea con las dinámicas sociopolíticas de polarización y la creciente influencia de los movimientos neoconservadores en la sociedad española.

Es evidente el sesgo de género en el voto de la juventud y también en la percepción que mujeres y hombres tienen de los avances del feminismo y de su impacto social. La percepción sobre la discriminación masculina derivada de los avances de la igualdad no está avalada por la realidad. Las evidencias empíricas y objetivas sobre qué grupos sociales sufren realmente la desigualdad y la discriminación siguen mostrando que son las mujeres, sobre todo las mujeres pobres, migrantes o con discapacidad quienes están en mayor riesgo. Son ellas las que habitan mayoritariamente los márgenes, esos no-lugares. Los hombres

jóvenes, blancos y occidentales de clase media siguen siendo uno de los grupos sociales con más privilegios. Esta falsa percepción animada por el discurso populista de extrema derecha expresa una clara resistencia a los avances en materia de igualdad.

Según el Estudio Europeo de Valores de 2017, la mayoría de la sociedad española escoge como mejor forma de gobierno la democracia (97,7%). Las otras dos opciones son la tecnocracia o gobierno de personas expertas, el sistema autoritario definido como el gobierno de un líder fuerte desvinculado del Parlamento o elecciones, o un régimen militar, que reciben apoyos muy minoritarios. Jesús Casquete (*en prensa*)⁽¹⁰⁸⁾ ha mostrado con datos de la Encuesta Europea de Valores (2017) cómo los votantes de los partidos populistas de extrema derecha en Alemania, Francia, Holanda y Hungría apoyan en mayor medida que los votantes de otros partidos la opción de gobierno que representa la existencia de un líder fuerte no condicionado por el parlamento ni las elecciones.

A pesar de que la democracia es la opción de gobierno más mayoritaria, el grado de satisfacción con su funcionamiento no alcanza el 50%. En este sentido, apreciamos que un 40,7% de los encuestados no está muy satisfecho con la democracia y un 22,5% no está nada satisfecho. Este hallazgo sugiere un grado significativo de desafección ciudadana sobre una cuestión que es fundamental. Desafección que también se recoge entre la población joven, entre 18 y 29 años, ya que el 42,5% de este grupo afirma estar «no muy satisfecho» con la manera en que funciona la democracia en España (EINSFOESSA, 2024), cuestión que deberíamos tener en cuenta a la hora de abordar cómo regenerar la democracia, puesto que en un futuro parece que seguirá contando con una crítica similar.

⁽¹⁰⁷⁾ ANTOLÍNEZ-MERCHÁN, RIVERO RECUENCO, Á. y CABRERA-RODRÍGUEZ, E. (2025). «Intergenerational Evolution of Gender Bias in Spain: Analysis of Values Surveys». *Social Inclusion*, vol. 13, art. 9288. <https://doi.org/10.17645/si.9288>

⁽¹⁰⁸⁾ CASQUETE, J. (*en prensa*). *Democracias estresadas: nacionalpopulismo y política de la inmediatez*. Akal.

TABLA 5.18. Grado de satisfacción con la manera en que funciona la democracia en España (%)

	Porcentaje
Muy satisfecho	4,2
Más bien satisfecho	32,7
No muy satisfecho	40,7
Nada satisfecho	22,5

Fuente: EINSFOESSA 2024.

A pesar de ello, más del 58% de la población afirma votar siempre, tanto en las elecciones municipales como en las autonómicas o en las nacionales. Según datos del Parlamento Europeo, este porcentaje se reduce considerablemente cuando nos referimos a las elecciones europeas, donde en España se alcanzó una tasa de participación del 46,39%.

En cualquier caso, cabe destacar que más del 10% de la población no vota en cualquiera de las tres modalidades de ámbito doméstico por falta de interés o por considerar que no sirven para nada, otro 10% por no tener derecho a voto y más de un 7% participa ocasionalmente, lo que supone una debilidad democrática relevante.

Esta desafiliación se concreta en opiniones comunes de un número importante de personas: más del 64% de la población afirma estar bastante o totalmente de acuerdo en que la política es complicada y difícil de entender, más del 85% está bastante o totalmente en desacuerdo con la idea de que los políticos tienen en cuenta a la ciudadanía y más de un 74% se siente bastante o totalmente en desacuerdo también con la idea de sentirse capaz de participar en política. Este resultado refuerza la hipótesis de que la desafección política no solo se expresa en la desconfianza hacia los políticos, sino también en la autopercepción de la incapacidad

de influir en el sistema(109). Por último, más del 80% de la población considera que quienes están en el poder solo se preocupan por sus intereses, lo que refuerza la teoría del cinismo político, según la cual la percepción de los ciudadanos sobre la clase política afecta negativamente a su participación(110).

Además, en contradicción con la idea de que la sociedad civil española habría estado históricamente más orientada a la protesta y la reivindicación(111), solo el 13% ha participado en manifestaciones o actos de protesta a lo largo del último año. Este reducido nivel de activismo puede tener relación con una percepción de ineficacia de la acción colectiva o la digitalización de estas iniciativas a través de redes sociales.

TABLA 5.19. ¿Ha participado usted en el último año en alguna manifestación o acto de protesta? (%)

	Porcentaje
Sí	13,0
No	87,0

Fuente: EINSFOESSA 2024.

Las democracias están tensionadas como consecuencia de la aparición y el crecimiento de opciones populistas de extrema derecha que cuestionan nuestro sistema de toma de decisiones, rechazan los procedimientos establecidos y

(109) VERBA, S., SCHLOZMAN, K. L. y BRADY, H. E. (1995). *Voices and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press.

(110) MARCOS-MARNE, H. y SENDRA, M. (2024). «Everything for the people, but trust? Exploring the link between populist attitudes and social trust in Italy, Portugal, and Spain». *Swiss Political Science Review (SPSR)*, 30:263-279. <https://doi.org/10.1111/spsr.12608>

(111) PÉREZ-DÍAZ, V. (2003). «La primacía de la sociedad civil: el contexto social del tercer sector». *Revista Española del Tercer Sector*, (4), 15-32.

TABLA 5.20. ¿Con qué frecuencia suele participar en las elecciones? (%)

	Municipales	Autonómicas	Nacionales
Nunca por no tener edad	9,7	10,4	10,5
Nunca por no tener derecho a voto	7,4	7,2	7,0
Nunca porque no me interesa	3,2	3,2	3,2
Nunca porque no sirve para nada	8,0	7,8	7,5
En algunas ocasiones	12,2	12,1	12,5
Casi siempre	59,5	59,3	59,4
Siempre	9,7	10,4	10,5

Fuente: EINSFOESSA 2024.

prometen resultados rápidos y efectivos para resolver los problemas y confrontar los miedos sociales.

Jesús Casquete (*en prensa*) aporta una explicación al éxito de los partidos populistas de derechas relacionada con los efectos y consecuencias de la modernidad tardía o líquida. Fue Zygmund Bauman(112) quien nos propuso esta definición de la modernidad, en contraste con un pasado que percibíamos como sólido porque permanecía en el tiempo, se enraizaba y formaba parte de la construcción de nuestros marcos identitarios, más comunes y compartidos. Sin embargo, en la sociedad líquida, cuestiones como la individualidad, el trabajo o la comunidad son realidades que han perdido el consenso que les otorgaba solidez. Su definición ha entrado en el plano reflexivo y personal y se ven afectados por otro proceso de la modernidad tardía, la individualización(113), según la cual, ante la ausencia o pérdida de vigencia de los paradigmas ideológicos e identitarios, construimos identidades a la carta, fragmentadas y sin marcos referenciales. Hemos relativizado las tradiciones del pasado y somos incapaces de

consolidar nuevas costumbres porque las nuevas ideas tienen problemas para consolidarse y solidificarse en esta modernidad líquida, casi gaseosa, debido a fenómenos como la inmediatez y la sucesión vertiginosa y acelerada de los cambios. Y en este punto, la teoría de la aceleración(114) cobra una especial significación. El autor alemán cree que la modernidad tardía provoca nuevas formas de alienación debido a los nuevos tiempos que rigen la vida social: personas e instituciones sometidas a un ritmo frenético que les imposibilita adueñarse de sí mismos y del mundo.

Retomando a Casquete (*en prensa*)(115), este señala que, en este contexto de modernidad tardía, dos son los fenómenos que ayudarían a explicar el apoyo que reciben las actitudes de rechazo social y la construcción de las identidades excluyentes presentes en los partidos populistas de derechas y compartidos también por importantes sectores de la sociedad. Uno de ellos es precisamente la aceleración y el otro el sentimiento de pérdida. La aceleración se da en la economía y en los avances científicos y tecnológicos y también en los cambios intergeneracionales rela-

(112) BAUMAN, Z (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
(113) BECK, U. y BECK-GERNSHEIM, E (2003). *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona: Paidós.

(114) ROSA, H. (2016). *Alienación y aceleración. Hacia una teoría crítica de la temporalidad en la modernidad tardía*. Katz.
(115) CASQUETE, J. (*en prensa*). *Democracias estresadas: nacionalpopulismo y política de la inmediatez*, Akal.

TABLA 5.21. Grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones (%)

	La política es tan complicada que me resulta difícil entenderla	Los políticos tienen en cuenta lo que piensa la gente	Me siento capaz de participar en política	A quienes están en el poder solo les importan sus propios intereses
Totalmente en desacuerdo	16,7	54,6	52,0	2,6
Bastante en desacuerdo	19,0	31,5	22,7	9,3
Bastante de acuerdo	33,1	11,4	16,3	35,8
Totalmente de acuerdo	31,2	2,5	9,0	52,3

Fuente: EINSFOESSA 2024.

cionados con los valores sociales y culturales. La modernidad tardía se instala en la volatilidad y la ausencia de referencias estables. No existe estabilidad en el empleo, las identidades son fluidas y cambiantes, las relaciones tienen fecha de caducidad. No somos, estamos. Pero esos ritmos que se han impuesto en la modernidad líquida no son posibles en los procesos de toma de decisión de la democracia que necesita de controles y filtros garantistas. Según Casquete (*en prensa*), vivimos «despacientados» y la extrema derecha ha sabido dar respuesta a esta modernidad acelerada estableciendo nuevos tiempos decisorios que cuestionan las normas y la reglamentación existente. El sentimiento de pérdida, por su parte, se observa en la nostalgia de un pasado supuestamente mejor, en la reivindicación de una soberanía plena, en la afirmación del binarismo de género o de la etnia blanca monocolor. Estas cuestiones son las que el populismo de extrema derecha reclama y abandera para tratar de volver a una solidez cultural y normativa que han reescrito, reinterpretado o inventado (Casquete, *en prensa*). Allí donde gobierna el populismo de derechas, la democracia sufre una involución debido a que se cuestiona la división de poderes, se tiende al monopolio de los medios de comunicación, se desactiva la sociedad civil y se socavan los valores que sostienen las democracias liberales europeas. Un claro ejemplo lo hemos visto en la Hungría de Viktor Orbán y

también en las primeras semanas del segundo mandato de Donald Trump en Estados Unidos. El populismo de extrema derecha y el apoyo que está recibiendo de una parte importante de hombres jóvenes podría representar una revolución silenciosa invertida en la que los valores materialistas relacionados con la seguridad y el orden prevalecen ante valores como la participación y la autorrealización.

A pesar de los riesgos a los que nos enfrenta la modernidad tardía llena de incertidumbres que incrementan los miedos y la tentación de atrincherarnos en identidades excluyentes, cuando consultamos el CIS(116) observamos que las personas encuestadas se muestran bastante tolerantes ante la posibilidad de convivir con personas de otras ideologías. El 74,2% asegura que no le incomoda tener vecinos de diferente ideología a la suya, un 73,3% afirma que tampoco le importa la ideología de sus compañeros de trabajo o estudios y al 63,9% le incomoda poco o nada que la ideología de la pareja de sus hijos sea diferente a la suya. Asimismo, al 63,9% le incomoda poco o nada que su hijo o hija se case con alguien de ideología diferente a la suya. Sin duda, es necesario confrontar las actitudes y percepciones con los comporta-

(116) CIS (2024). Estudio n.º 3480. *Ideología y polarización*.

mientos, tal y como exponen José A. López-Ruiz, Sebastián Mora y Agustín Blanco(117). Estos autores han constatado cómo existen brechas entre actitudes y comportamientos en cuestiones muy relevantes para la convivencia y el sostenimiento del modelo de bienestar, como: «la convivencia cotidiana con personas inmigrantes en contraste con el valor que la ciudadanía española otorga a las migraciones, la tolerancia religiosa declarada con la actitud hacia las personas de religión musulmana, la disposición a ayudar (económicamente) de forma altruista en relación con la colaboración con organizaciones sociales o asociaciones y, en último lugar, la preocupación por los problemas medioambientales mostrando el contraste entre las actitudes y las medidas concretas desde el plano personal»(118).

La construcción de nuestras identidades sociales ha evolucionado significativamente en las últimas décadas. La identidad de clase, tal y como se definía a principios del siglo XX, ha ido perdiendo fuerza en la autodefinición, y cuestiones relacionadas con las identidades de género alcanzan una mayor significación. Según el CIS (2024), las personas se pueden definir de muchas maneras, y así el 94,5% de las personas encuestadas asegura que con lo que más se identifica es con las personas de su mismo género, el 91,8% con las de su orientación sexual, el 88,5% con las de su origen cultural y el 84,7% con su clase social. Un elemento para la reflexión es qué marcos identitarios son los que impulsan mayor respuesta o contestación social. Sin duda, la conciencia de clase promovió importantes cambios sociales en el pasado siglo XX, y el feminismo, derivado de la conciencia de género, viene haciéndolo también desde hace

décadas. Tampoco podemos obviar la fuerza movilizadora del movimiento LGTBQ+. Sin embargo, la pertenencia a grupos sociales vulnerables o en riesgo de exclusión, como ya se ha comentado, no genera conciencia social ni respuesta política, sino más bien todo lo contrario, desmovilización y abstención electoral. Según Roberto Gil Hernández(119), la idea de pueblo, que se basa en una mayoría social que define como «significante vacío», puede tener «el potencial emancipador de los grupos oprimidos» si se sostiene en su experiencia simbólica y material. Este autor critica a las representaciones populares que buscan cohesionar a la mayoría social a costa de excluir a otros grupos. En lugar de entender la identidad como algo estable y homogéneo, se propone un enfoque dialéctico que reconoce la importancia de la «otredad» (lo otro) como parte constitutiva de la identidad. Se plantea que el pueblo debe concebirse como una «comunidad de comunicación» que acepte y trabaje desde las contradicciones internas, con un reconocimiento de la diversidad y la otredad. Solo así se puede avanzar hacia una nueva forma de identidad popular, capaz de incluir a los excluidos y desafiar las representaciones dominantes (Gil Hernández, 2025).

Otra identidad que históricamente ha tenido una gran incidencia movilizadora es la identidad nacional, cuestión que el populismo de extrema derecha abandera y que sí corre el riesgo de ahondar en la construcción de identidades excluyentes. Existe evidencia de la relación existente entre la afirmación de la identidad nacional y la ideología política(120). Según la Encuesta Europea de Valores, España está a la cabeza de países

(117) LÓPEZ, J. A., MORA, S. y BLANCO, A. (2025). *De los ideales a los hechos: Análisis de las inconsistencias entre valores y comportamientos en cuatro dimensiones ético-sociales*. Documento de trabajo n.º 5.1. www.foessa.es/ix-informe/capitulo5

(118) *Ibid.*

(119) GIL HERNÁNDEZ, R. (2025). «Significar el pueblo. ¿Se puede representar a la mayoría social?». *Papeles de Identidad*. <https://doi.org/10.1387/pceic.26678>

(120) LEONISIO, R. y SILVESTRE, M. (2020). «Capital social, solidaridad e identidades». En Silvestre, M. (coord.). *Valores en la era de la incertidumbre: individualismos y solidaridades. Quinta encuesta europea de valores en su aplicación a España*. Los Libros de la Catarata.

Europeos donde más politizado está el sentimiento nacional. Quienes más a la derecha se sitúan en la escala ideológica, más orgullosos se sienten de su identidad nacional. El gráfico 5.13 refleja el nivel de importancia, que no necesidad, que las personas encuestadas atribuyen a distintos aspectos para ser consideradas españolas. De los cinco factores evaluados, solo tres reciben un respaldo mayoritario: hablar español, respetar las leyes e instituciones del país y compartir la cultura española. Aproximadamente un 90% de los encuestados considera estos elementos como muy o bastante importantes para definir la identidad española. Además, se trata de condiciones que pueden adquirirse con el tiempo, ya que una persona adulta puede aprender español, adoptar un estilo de vida culturalmente español y desarrollar respeto por las leyes e instituciones del país. En cambio, las otras dos condiciones no son adquiribles, sino que dependen del nacimiento: haber nacido en España y tener ascendencia española.

Estos criterios esencialistas generan menos consenso que los tres anteriores, lo que sugiere que en España predomina una visión cívica de la identidad nacional, más inclusiva y flexible. No obstante, el hecho de que dos de cada tres encuestados consideren relevante haber nacido en España y que casi la mitad valore la ascendencia española indica que estos factores aún tienen peso en la percepción de la identidad nacional. El aspecto que más divide a la sociedad es la ascendencia española: el 21% la considera muy importante, el 28% bastante importante, el 33% poco importante y el 16% nada importante.

Al hablar de identidades también es importante reflexionar sobre la influencia y el impacto, cada vez más destacado, de las identidades *online*. A tenor de cómo evoluciona nuestra presencia en las redes sociales y de quiénes las sostienen, financian y dirigen a través de los algoritmos, cada vez parece más cierto que desde la comunidad *online* es muy difícil generar efectivas comunidades *offline*

y que las identidades digitales se interrelacionan en burbujas que pueden promocionar incluso un mayor aislamiento social.

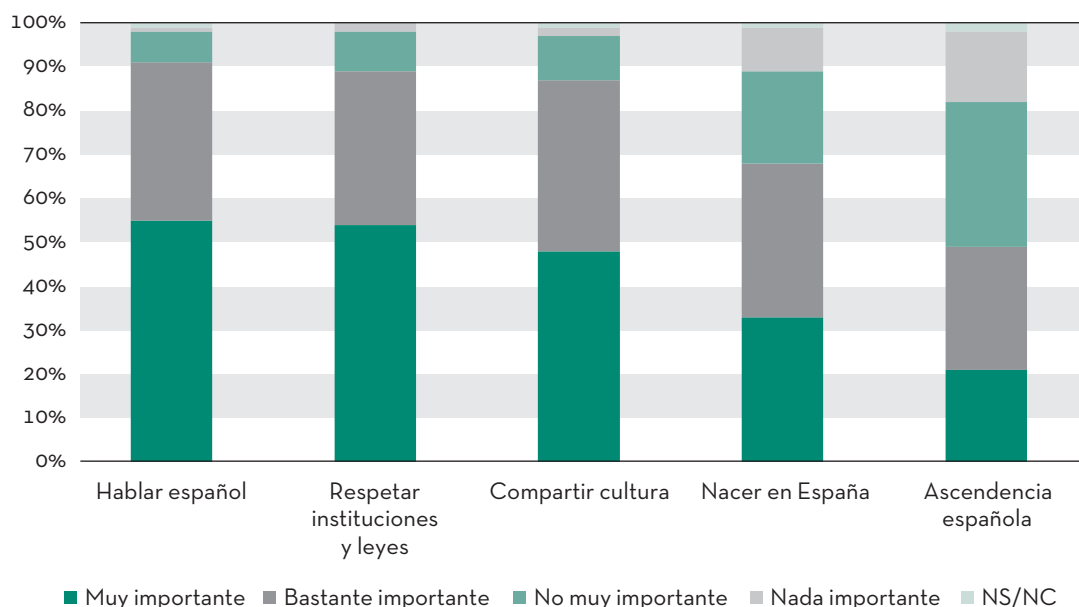
La proliferación de las redes sociales digitales ha transformado radicalmente las formas de interacción humana, desplazando en buena medida las dinámicas tradicionales de socialización hacia espacios virtuales mediados por plataformas comerciales. Al mismo tiempo que la presencia *online* de los individuos se vuelve más intensa y los algoritmos —diseñados, controlados y financiados por grandes corporaciones tecnológicas— adquieren un papel central en la configuración de la experiencia digital, emergen dudas fundadas sobre la capacidad real de estos entornos para fomentar comunidades significativas en el mundo *offline*.

Diversos estudios han puesto de relieve cómo las redes sociales no solo median, sino que moldean activamente las identidades digitales, generando ecosistemas cerrados que refuerzan la homogeneidad ideológica y emocional. Eli Pariser⁽¹²¹⁾ acuñó el término «filtro burbuja» para describir cómo los algoritmos personalizan el contenido hasta el punto de aislar al usuario de perspectivas divergentes, contribuyendo a una segmentación social que se replica fuera de línea. Este fenómeno ha sido ampliamente documentado en contextos como la polarización política⁽¹²²⁾ o la radicalización en línea⁽¹²³⁾. Internet está contribuyendo de manera significativa a la fragmentación política, la polarización ideológica e incluso al auge del extremismo. Ante esta realidad, se vuelve urgente reflexionar en profundidad sobre la rela-

⁽¹²¹⁾ PARISER, E. (2011). *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*. Penguin Press.

⁽¹²²⁾ SUNSTEIN, C. R. (2017). *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton University Press.

⁽¹²³⁾ MELE, N., LAZER, D., BAUM, M., et al. (2017). «Combating Fake News: An Agenda for Research and Action». <https://shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2017/05/Combating-Fake-News-Agenda-for-Research-1.pdf>

GRÁFICO 5.13. Grado de importancia de diversas cuestiones para ser español en 2017

Fuente: Leonisio y Silvestre (2020), a partir de datos del European Values Study de 2017.

LEONISIO, R. y SILVESTRE, M. (2020). «Capital social, solidaridad e identidades». En SILVESTRE, M. (coord.). *Valores en la era de la incertidumbre: individualismos y solidaridades. Quinta encuesta europea de valores en su aplicación a España*. Los Libros de la Catarata.

ción crítica entre la democracia y el entorno digital. El mundo en línea potencia el sesgo de confirmación y proporciona herramientas para ejercer la polarización. Esta fragmentación digital pone en riesgo las conversaciones compartidas, las experiencias comunes y los marcos de comprensión colectiva que constituyen elementos fundamentales para el funcionamiento de una democracia saludable (Sunstein, 2017).

Las transformaciones recientes en el ecosistema mediático han generado nuevas inquietudes respecto a la vulnerabilidad de las sociedades democráticas frente a la proliferación de noticias falsas y la limitada capacidad del público para contrarrestarlas. Este tipo de desinformación se ve favorecida por la velocidad con la que circula la información en el entorno comunicacional contemporáneo, especialmente a través de las plataformas de redes sociales. La multiplicidad

de fuentes informativas en línea conduce a una dependencia significativa de atajos cognitivos y señales sociales por parte de los individuos para evaluar la credibilidad de los contenidos, lo que incide en la consolidación de creencias que resultan difíciles de modificar. Además, el número relativamente reducido pero dinámico de emisores de desinformación en redes sociales representa un desafío constante para los sistemas de detección en tiempo real y plantea la necesidad de desarrollar intervenciones sociotécnicas más precisas y eficaces (Mele et al., 2017).

Desde una perspectiva sociológica, Zygmunt Bauman(124) advertía de que las comunidades digitales tienden a ser «comunidades de

(124) BAUMAN, Z. (2003). *Community: Seeking Safety in an Insecure World*. Polity Press.

consumidores», más que verdaderas comunidades en el sentido durkheimiano del término, ya que están marcadas por relaciones frágiles, efímeras y condicionadas por lógicas de mercado. Así, mientras la interconectividad técnica aumenta, los vínculos sociales profundos y duraderos se ven debilitados. La paradoja es clara: las plataformas que prometen conexión universal parecen estar produciendo formas más sofisticadas de aislamiento.

La arquitectura algorítmica de las redes sociales también tiende a recompensar el contenido extremo o polarizante, en detrimento del discurso matizado y deliberativo(125). Esta dinámica erosiona los principios de una esfera pública saludable, al sustituir el diálogo racional propuesto por Habermas en su teoría de la acción comunicativa(126) por lo que podríamos llamar la lógica de la

viralidad. En este contexto, las identidades digitales no solo se refuerzan en burbujas ideológicas, sino que se vuelven cada vez más performativas, adaptadas a las exigencias de visibilidad y validación algorítmica, lo que aleja al sujeto de experiencias comunitarias tangibles y significativas.

Por tanto, resulta cada vez más evidente que el diseño y gobernanza de las plataformas digitales no favorece la construcción de comunidades *offline* robustas. Al contrario, puede fomentar una ilusión de pertenencia que encubre una creciente fragmentación social. Si bien las redes pueden desempeñar un papel positivo en la movilización o en la creación de vínculos iniciales, su lógica estructural dificulta el paso hacia relaciones significativas y sostenibles en el espacio físico.

5.4. Reflexiones finales

Las percepciones de la ciudadanía y algunos de sus valores y maneras de interpretar la realidad social y posicionarse ante sus problemas o dilemas, también están influenciados por los mensajes que los medios de comunicación destacan y por cómo los enmarcan. Según el estudio de Eva Silván y Ainara Villaño(127), la manera en que los medios de comunicación abordan la pobreza y la desigualdad influye en la percepción pública, en la formulación de políticas y en su inclusión en la agenda política. Su análisis de la prensa escrita española revela que estos medios suelen vincular la pobreza con conflictos internacionales y

desastres, lo que genera en el público una sensación de impotencia. Como señala Ahmed(128), la cobertura mediática no solo informa, sino que también evoca emociones que influyen en la respuesta de la sociedad. En este sentido, enmarcar la pobreza dentro de un contexto de conflicto puede reforzar la inacción, mientras que una representación que humanice a las personas en situación de pobreza o exclusión social fomenta una mayor empatía. Tal y como destaca Edelman(129), este enfoque puede aumentar el apoyo a políticas redistributivas y, en consecuencia, ejercer presión para que la pobreza tenga mayor presencia en la agenda política. Según el estudio de Silván (2025), cuando *El País*, *La Vanguardia* y *El Mundo* hablan de pobreza sue-

(125) TUFEKCI, Z. (2015). «Algorithmic Harms Beyond Facebook and Google: Emergent Challenges of Computational Agency». *Colorado Technology Law Journal*, 13(203), 203-218.

(126) HABERMAS, J. (2006). *The Divided West*. Polity Press.

(127) SILVÁN, E. y VILLAÑO, A. (2025). *Efectos sociales de los frames mediáticos sobre la pobreza y la desigualdad en España*. Documento de trabajo n.º 5.5. www.foessa.es/ix-informe/capitulo5

(128) AHMED, S. (2004). *The Cultural Politics of Emotion*. Routledge.

(129) EDELMAN, M. (1988). *Constructing the Political Spectacle*. University of Chicago Press.

len hacerlo con relación a las políticas públicas, los derechos sociales y el empleo, pero en marcos de conflicto internacional o electoral.

Asumir que existen diferencias en los valores sustentadores del Estado de Bienestar según la clase social y la situación económica supone aceptar que las percepciones, demandas y actitudes hacia ese modelo de organización social están influidas por las posiciones socioeconómicas de las personas. La manera en que diferentes clases sociales entienden y apoyan el Estado de Bienestar refleja sus intereses, experiencias y visiones del rol del Estado. Este modelo no solo es un campo de disputa económica, sino también ideológica, donde los valores de solidaridad, igualdad y justicia se enfrentan a la defensa de la autonomía individual y la libertad económica. Superar estas tensiones requiere un equilibrio entre las demandas de diferentes sectores y la construcción de consensos que refuercen la cohesión social. Sin embargo, los datos muestran un enemigo añadido, que es el de la desafección política. La desafección política constituye una amenaza para el Estado de Bienestar porque dificulta su legitimidad, financiación y capacidad de adaptarse a las necesidades sociales.

El Estado de Bienestar depende de un contrato social en el que la ciudadanía acepta contribuir mediante impuestos a cambio de servicios públicos y garantías sociales. La desafección política, caracterizada por la apatía, el desinterés o la desconfianza hacia los políticos e instituciones, debilita esta legitimidad. Para contrarrestar sus efectos es esencial promover la confianza en las instituciones, aumentar la transparencia en la gestión pública y fomentar una participación activa de la ciudadanía en los procesos democráticos, algo que en estos momentos está siendo especialmente deficitario, tal y como muestra el análisis de los datos. De lo contrario, el modelo de bienestar podría fragmentarse, dejando de ser una herramienta de cohesión social y equidad.

La cultura política en torno al Estado de Bienestar en España se encuentra en una encrucijada. Por un lado, se conserva una base normativa que respalda los principios de justicia social, pero por otro, esta se ve condicionada por una cultura política cada vez más ambivalente, individualizada y emocionalmente fatigada. Esta contradicción entre aspiraciones solidarias y prácticas individualistas plantea serias dudas sobre la capacidad de sostener un modelo que exige cohesión, legitimidad institucional y compromiso colectivo. Reforzar la base cultural del Estado de Bienestar implica no solo promover valores redistributivos, sino también reconstruir el vínculo emocional y ético entre ciudadanía y política, recuperando la confianza en lo público y abriendo espacios donde sea posible imaginar un futuro compartido.

En este contexto, es fundamental valorar el papel de los vínculos relacionales y la participación asociativa como elementos de cohesión social y, por tanto, sustentadores del Estado de Bienestar. Las redes de apoyo informal, la implicación en organizaciones sociales y el fortalecimiento del tejido asociativo son elementos clave que no solo refuerzan el sentido de comunidad, sino que también generan confianza, reciprocidad y compromiso cívico. Estas formas de capital social contribuyen a crear entornos en los que la cooperación y la corresponsabilidad permiten afrontar colectivamente los desafíos sociales, reduciendo la fragmentación y potenciando una cultura democrática más activa y solidaria.

La sociedad española tiene mimbres para legitimar y sostener el modelo de bienestar. Es consciente de las desigualdades sociales y reconoce la responsabilidad que el Estado tiene en esta materia, para lo que, en muchos casos, está dispuesta a asumir un incremento en los impuestos. Sin embargo, estas actitudes conviven, por un lado, con una fuerte desafección política y desconfianza en las instituciones y, por otro, con valores cada vez más individualistas que priorizan la libertad

personal frente a la igualdad o que consideran que el esfuerzo es la vía para el éxito. Cuestiones, todas ellas, que están fuertemente atravesadas por la ideología política, el voto y la situación socioeconómica.

Debemos definir las condiciones necesarias para superar las contradicciones que existen en la cultura española con relación a la demanda del Estado social, la laxitud con el fraude fiscal, la visión asistencialista de determinadas prestaciones y la falta de confianza en las instituciones. Condiciones que también deben promover la capacidad de la política de generar certezas en un mundo sumamente cambiante y acelerado, lleno de incertidumbres, inseguridades y miedos. La construcción de certidumbres no puede dejarse en manos del discurso mentiroso del populismo de extrema derecha; debe generarse a partir del dato objetivo, de su comunicación y, sobre todo, de un comportamiento político ejemplar y centrado en el bienestar de la

ciudadanía. Para ello son imprescindibles la transparencia, la rendición de cuentas y la innovación en la participación social y política.

La sociedad debe participar de la construcción de nuevos marcos culturales coherentes y legitimadores de un modelo de bienestar que promueva sociedades más igualitarias. Sin embargo, parece que, en la actualidad, en esta modernidad tardía, la capacidad de pensar nuevos futuros se ha truncado en importantes sectores de la población, que viven más en la resignación y en el *carpe diem*. Debemos preguntarnos si realmente hemos perdido la capacidad de soñar futuros alternativos. ¿Se ha impuesto la resignación y, por tanto, la no participación en la definición y construcción de alternativas sociales, políticas y económicas? Sin duda, este es uno de los mayores riesgos que afrontamos como sociedad y que, en gran medida, tiene mucho que ver con nuestros valores y cultura.

6

El futuro que estamos construyendo

COORDINADORES

Maite Montagut Antolí
Imanol Zubero Beaskoetxea

AUTORES Y COLABORADORES

Amaia González Llama
Yayo Herrero López
Amaia Izaola Argüeso
Maite Montagut Antolí
Joaquim Sempere i Carreras
Imanol Zubero Beaskoetxea

Contenido

6.1. Cómo es nuestro mundo comenzando el siglo XXI	563
6.2. Aproximando el foco a la realidad española	577
6.3. Recursos para la construcción de una sociedad alternativa	601
6.4. Bibliografía	640

Capítulo 6

El futuro que estamos construyendo

«No deberíamos desesperar, porque la gracia no es algo ajeno a la humanidad; tampoco deberíamos dar nada por sentado, porque no se trata de un proceso orgánico espontáneo como el florecimiento de una rosa» (Eagleton, 2016: 194).

«La esperanza se sitúa en la premisa de que no sabemos qué va a suceder y de que en la vastedad de la incertidumbre hay espacio para actuar. Al reconocer la incertidumbre, estamos reconociendo la capacidad de influir en los resultados (nosotros solos o junto a varias decenas o a varios millones de personas). La esperanza es abrazar lo desconocido y lo incognoscible, una alternativa a la certeza tanto de los optimistas como de los pesimistas. Los optimistas piensan que todo estará bien sin nuestra participación. Los pesimistas adoptan la postura contraria; ambos justifican su no participación. Es la convicción de que lo que hacemos importa incluso independientemente de cómo y cuándo podría importar, o cómo podría afectar y a quién, que no son cosas que podamos conocer de antemano» (Rebecca Solnit, 2017: 10-11).

6.1. Cómo es nuestro mundo comenzando el siglo XXI

6.1.1. De la sociedad del riesgo a la sociedad del miedo

Cuando Beck publicó en 1986 su aclamado libro *La sociedad del riesgo* no podía imaginar que estaba inaugurando todo un género en la ciencia social: la literatura sociológica de catástrofes. Como es de sobra sabido, Beck argumenta que la sociedad

contemporánea está marcada por una transición hacia una sociedad del riesgo, donde los peligros ya no son eventos aislados, sino condiciones estructurales de la modernidad avanzada. En este contexto, la «catástrofe» no es solo un desastre puntual, sino un fenómeno latente, un estado de permanente incertidumbre que se configura a través de la interacción entre ciencia, política y medios de comunicación. En la sociedad del riesgo, las catástrofes no son meramente accidentes, sino consecuencias inherentes al

desarrollo tecnológico y económico: la industrialización, el avance de la ciencia y la globalización han producido riesgos que, aunque puedan parecer imprevistos, en realidad son el resultado de decisiones políticas y económicas. Desastres ecológicos, crisis financieras y pandemias son ejemplos de este tipo de catástrofes fabricadas por la modernidad. Recordemos la apertura del libro:

«En verdad, el siglo XX no ha sido pobre en catástrofes históricas: dos guerras mundiales, Auschwitz, Nagasaki, luego Harrisburg y Bhopal, ahora Chemóbil. Esto obliga a ser prudente en la elección de las palabras y agudiza la mirada para las peculiaridades históricas. Hasta ahora, todo el sufrimiento, toda la miseria, toda la violencia que unos seres humanos causaban a otros se resumía bajo la categoría de los "otros": los judíos, los negros, las mujeres, los refugiados políticos, los disidentes, los comunistas, etc. Había, por una parte, vallas, campamentos, barrios, bloques militares y, por otra parte, las cuatro paredes propias; fronteras reales y simbólicas tras las cuales podían retirarse quienes en apariencia no estaban afectados. Todo esto ya no existe desde Chemóbil. Ha llegado el *final de los otros*, el final de todas nuestras posibilidades de distanciamiento, tan sofisticadas; un final que se ha vuelto palpable con la contaminación atómica. *Se puede dejar fuera la miseria, pero no los peligros de la era atómica.* Ahí reside la novedosa fuerza cultural y política de esta era. Su poder es el poder del peligro que suprime todas las zonas protegidas y todas las diferenciaciones de la modernidad» (Beck, 1998a: 11).

Es cierto que la visibilización de los potenciales riesgos debería llevar a una mayor conciencia pública y a la exigencia de nuevas formas de regulación y control que los eviten. Esta era, creemos, la pretensión de Beck cuando afirmaba: «La bomba de relojería ya está en marcha. En este sentido, los riesgos se refieren a un futuro que hay que evitar» (op. cit.: 39). También es cierto que, como si del relato de Pandora se

tratara, de la mano de esta irrupción de la categoría de «riesgo», entraron en las ciencias sociales y en la agenda social y política el «principio de precaución» (Harremoës et al., 2002; Bourg y Schlegel, 2004; Whiteside, 2006) y el «principio de responsabilidad» (Jonas, 1995) como marco ético, científico y político para repensar unas circunstancias históricas paradójicas, en las que las amenazas no proceden de un exterior ni son fruto de la ignorancia o la impotencia de las sociedades industriales, sino de su propia capacidad de intervención sobre las realidades natural y social. «La verdadera acción revolucionaria no es entonces la acción, sino la concienciación de la revolución autodinámica del peligro en que se ha convertido el industrialismo en la fase de la autocreación tecnológica. ¡No actuar, sino repensar!, este es el lema», escribía Beck en una obra posterior (Beck, 1998b: 173).

Pero, cuatro décadas después de la publicación de *La sociedad del riesgo* (el original es de 1986) podemos afirmar que, mientras los riesgos se han ampliado, la conciencia activa de estos y la actitud precautoria y responsable de las sociedades para afrontarlos no parecen haberse fortalecido. Al listado de «catástrofes históricas» presentado por Beck al inicio de su libro hoy habría tantas para añadir que ni nos planteamos hacer un listado de ellas.

Beck escribió en su momento que «el movimiento que se pone en marcha con la sociedad del riesgo se expresa en la frase: *¡Tengo miedo!*» (Beck, 1998a: 56). Y es el miedo, mucho más que la responsabilidad o el sentido de precaución, la emoción que parece haber enraizado con más fuerza en nuestro mundo.

Como hemos planteado en otro lugar (Zubero, 2020), hoy el miedo es un clamor, nos define y nos rodea: habitamos sociedades de miedo, en las que el discurso público se ve colonizado por la amenaza, la incertidumbre y el miedo, imponiéndose una cultura global del miedo que pone en la (in)seguridad el foco de nuestras preocupaciones (Linke y Smith, 2009; Pain y Smith, 2010; Bude, 2017).

Mientras redactamos estas líneas, el gran debate político en las instituciones europeas es el del aumento (muy significativo) del gasto militar, en un escenario en el que la Unión Europea, bajo el pretexto de la transición ecológica, está favoreciendo a la industria minera y de defensa a través de la *Critical Raw Materials Act* (CRMA), ley que en principio busca asegurar el suministro de minerales críticos necesarios para la transición climática pero que está siendo aprovechada por sectores como el aeroespacial y el de defensa para obtener beneficios regulatorios y financieros. Un miedo que alimenta el nativismo de extrema derecha que marca la agenda política en la actualidad (Wodak, 2015; Hobfoll, 2018).

Inspirado en Bauman (2007), en su obra *State of Fear in a Liquid World*, Carlo Bordoní (2017) analiza la transformación de la sociedad contemporánea en un estado de constante incertidumbre y temor. La globalización y la aceleración tecnológica han contribuido a la volatilidad de todas las instituciones sociales, erosionando las certezas y generando una sensación generalizada de inseguridad que fomenta un estado de miedo constante, donde las personas se sienten vulnerables ante amenazas difusas y difíciles de identificar. Este estado de miedo es explotado por diversos actores políticos y mediáticos, quienes amplifican las percepciones de riesgo para manipular a la opinión pública. En respuesta, los individuos tienden a replegarse en sí mismos, buscando seguridad en esferas privadas y desconfiando de lo colectivo, dinámica que refuerza la fragmentación social y dificulta la construcción de respuestas comunitarias a los desafíos compartidos.

6.1.2. ¿Qué hay de nuevo en todo esto?

Beck inauguró la «sociología de los desastres» (*Disaster Sociology*) o «estudios críticos del desastre» (*Critical Disaster Studies*), cuyo objeto es analizar cómo las sociedades experimentan,

responden y reconstruyen tras eventos catastróficos, considerando factores como desigualdad social, gobernanza, cultura y resiliencia comunitaria y cuestionando el papel del poder, la política y la economía en la producción de desastres, al partir de la tesis de que los desastres no son solo eventos naturales, sino procesos sociohistóricos, fenómenos que reflejan y profundizan desigualdades preexistentes. En lugar de considerar los desastres como eventos excepcionales o meramente naturales, esta corriente los entiende como procesos sociales profundamente enraizados en las relaciones de poder patriarcales, coloniales y capitalistas. También desde enfoques feministas y decoloniales (Hewitt, 1983, 2013; Bankoff, 2001; Klinenberg, 2002; Wisner et al., 2005; Marino, 2015; Oliver-Smith y Hoffman, 2020)

Sin embargo, más que un momento inaugural, los trabajos de Beck fueron la continuación o la actualización de una mirada crítica sobre la modernidad que se remonta a Rousseau y su *Discurso sobre las ciencias y las artes* (1750), en el que confronta con la visión optimista de ilustrados y enciclopedistas, pasando por la escuela de Fráncfort, con la impugnación radical de Benjamin («No hay un solo documento de cultura que no lo sea a su vez de barbarie» [2021: 70]) y de Horkheimer y Adorno («Lo que nos habíamos propuesto era nada menos que comprender por qué la humanidad, en lugar de entrar en un estado verdaderamente humano, se hunde en un nuevo género de barbarie» [1994: 51]), hasta llegar a la crítica del maquinismo y la civilización tecnológica de Mumford (1982, 2010, 2011) y Ellul (1960).

Se trata, pues, de una tensión constitutiva de la modernidad que no puede reducirse a la simplista controversia entre ilustrados y antiilustrados, optimistas y pesimistas, progresistas y retrógrados, a esa banalidad pinkeriana de que «lo que exaspera a los intelectualoides es la “idea” de progreso» (Pinker, 2018: 63), ni a la no menos banal (aunque

en este caso en un sentido eichmaniano) de que la forma de evaluar el estado del mundo es «contar» (op. cit.: 65). ¿De verdad? ¿Contar qué, exactamente? Para Pinker se trataría de contar cuántas personas sufren violencia o enfermedad, cuántas mueren por hambre, cuántas son pobres o están oprimidas, cuántas son infelices, y saber si esos números han aumentado o disminuido a lo largo de los años.

Contemos, por tanto, las personas que mueren por hambre en el mundo. De contar algo, nos parece una realidad de suficiente gravedad como para seguir la invitación de Singer de «pensar en lo que significa vivir éticamente en un mundo en el que cada año mueren sin necesidad 18 millones de personas» (2012: 17). Este autor se refiere al conjunto de personas fallecidas por causas relacionadas con la pobreza extrema, no solo por hambre. ¿Cuántas son estas? No es fácil saberlo, ya lo advertimos. No es sencillo encontrar cifras oficiales de muertes por hambre, tampoco en el libro del muy «cuantófilo» Pinker, que prefiere hablar de «hambrunas» provocadas por los regímenes comunistas o, en todo caso, de reducciones en las tasas de desnutrición. Tampoco encontramos cifras de personas muertas por hambre en los informes de la FAO sobre el estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Según el informe de 2022 sabemos que en 2021 padecían hambre entre 702 y 828 millones de personas, y que 2.300 millones padecían inseguridad alimentaria moderada o grave (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2022). Pero no sabemos, ni siquiera mediante estimaciones, cuántas de esas personas que pasan hambre a diario mueren como consecuencia de ello; porque no parece descabellado pensar que la falta de alimento lleva, al cabo del tiempo, a la muerte.

Seguramente habrá razones fundadas por las cuales existe tamaño agujero informativo, pero no acabamos de entenderlas. Sobre todo, porque en otros tiempos sí se ofrecían estos datos. Por ejemplo, en

2022, Acción contra el Hambre denunciaba que cada día 24.000 personas morían de hambre en el mundo⁽¹⁾, cifra algo superior a la que presentaban ese mismo año dos centenares de ONG en una carta abierta a la Asamblea General de Naciones Unidas denunciando la crisis alimentaria que amenaza a millones de personas y provoca la muerte de una persona cada cuatro segundos⁽²⁾, es decir, 21.600 personas en un día. Si utilizamos esta cifra, la más baja de las que hemos encontrado, nos retrotraeremos hasta la hambruna «inaugural» de Biafra⁽³⁾ y tomamos 1968 como referencia, resultaría que desde el 1 de enero de ese año hasta el 31 de diciembre de 2024 han podido morir por hambre 441 millones 504 mil personas. Y no hemos tenido en cuenta los años bisiestos...

En un mundo en el que, sin duda, tantas cifras pueden enarbolarse como medida o prueba de que las cosas van «a mejor» —en la línea de Pinker o del *factfulness* de Rosling (2018)—, pero en el que al mismo tiempo tantas y tantas vidas son sistemáticamente destrozadas, resulta moralmente insoportable justificar «este arreglo contable de

⁽¹⁾ <https://accioncontraelhambre.org/es/actualidad/el-hambre-el-mundo-consecuencias-soluciones>

⁽²⁾ <https://www.dw.com/es/cada-4-segundos-un-ser-humano-muere-de-hambre-en-el-mundo/a-63184747>

⁽³⁾ La guerra de Biafra (1967-1970) marcó un antes y un después en la conciencia del mundo desarrollado sobre el hambre en el sur global. Surgió como un intento secesionista en Nigeria y se convirtió en una gran tragedia humanitaria, con decenas de miles de niños (hasta un millón, según algunas fuentes) muriendo de desnutrición, reducidos a esqueletos vivientes con el vientre hinchado, víctimas del *kwashiorkor* o deficiencia aguda de proteínas. Como escribió Forsyth, que cubrió como corresponsal aquella catástrofe, «el público en general, no solo de Gran Bretaña, sino del resto de la Europa Occidental, aunque suele ser incapaz de imaginar las complejidades políticas que se esconden detrás de las noticias de la guerra, no tiene la menor dificultad en comprender el mal que encierra la fotografía de un niño que muere de inanición» (Forsyth, 1978: 247). (https://es.m.wikipedia.org/wiki/Archivo:Starved_girl.jpg). Fue el «primer desastre humanitario contemplado por millones de personas» (Rieff, 2003: 95) gracias a la televisión.

saldar el dolor de los sacrificados con la felicidad de los bienaventurados», como lo describió en un memorable artículo Sánchez Ferlosio; por el contrario, continuaba este autor, «la cuestión ética por excelencia es justamente desmontar de una vez esta mentalidad contable [...] que se va haciendo, o más bien ya se ha hecho, la forma más universal de la conciencia humana y que consiste en hacer de la felicidad y del dolor partidas mutuamente reductibles por relación de intercambio» (1986: 139).

Porque es verdad que entre ambas realidades, la de la felicidad de los bienaventurados y la del dolor de los sacrificados, existe una relación de intercambio, en un doble sentido: la primera es imposible sin la segunda, y la segunda podría ser fácilmente evitable por la primera. Recordemos que el PIB per cápita (en dólares estadounidenses a precios constantes de 2015) de los países miembros de la OCDE pasó, según datos del Banco Mundial, de 15.042,2 dólares en 1968 a 39.973,5 dólares en 2023. Pero el «orden caníbal del mundo» (Ziegler, 2006: 15) o, por decirlo con mayor concreción, el *capitalismo caníbal* (Nancy Fraser, 2024), fomenta lo primero e impide lo segundo.

En 1966, el filósofo Blumenberg escribió: «Los males del mundo ya no aparecen como características metafísicas de la cualidad del principio cósmico o de la justicia punitiva, sino como características de la facticidad misma de la realidad» (Blumenberg, 2008: 135); en consecuencia:

«Los males que hay en el mundo aparecen cada vez menos como carencias físicas de la naturaleza y —con la amplificación de la técnica— más como resultados de las propias acciones humanas. La filosofía de la historia reflejaría ya una situación en la que el ser humano padece cada vez menos por las deficiencias de la creación y cada vez más por el comportamiento de las otras criaturas semejantes a él» (*Ibid.*: 64).

Cinco décadas después, en el contexto de la pandemia de coronavirus, Ventura (2020) reflexionaba sobre una *sociedad iatrogénica* en la que «el principio de legitimación del sistema tecnológico es ahora el de una pura carrera hacia delante, con la esperanza de resolver los problemas generados por su propia existencia, *acelerándose*. Pero a medida que se acumulan los riesgos iatrogénicos, esta carrera es cada vez más desesperada y pronto será inútil».

6.1.3. El problema de la aceleración del mundo

Es importante detenernos un momento y prestar atención a esa referencia de Ventura a la creciente aceleración del mundo, con la que el autor italiano se suma a una poderosa corriente de crítica cultural que incluye a pensadores como Virilio (1997a, 1997b, 1999) o Koselleck (2003), también a estudiosas y estudiosos del mundo del trabajo como Juliet B. Schor (1994) o Thompson (1995), y que se prolonga hasta nuestros días en la obra de numerosas autoras y autores (Han, 2012; Roenneberg, 2012; Cray, 2015; Petersen, 2021). Esta crítica al *velocentrismo* parece coincidir con una experiencia profundamente contemporánea que alimenta movimientos sociales de oposición que reivindican un enlentecimiento (*slowing down*) en todas las dimensiones de nuestra vida (Encyclopédie des Nuisances, 1993; Honoré, 2006; Osbaldiston, 2013; Kubisz, 2014). También hay, reducido al ámbito más academicista, un *aceleracionismo* «de izquierdas» (Avanessian y Reis, 2017), pero lo que predomina es un diagnóstico de «agotamiento psicofísico masivo» que nos habla, con abundancia de datos, del aumento de casos de depresión, *burnout* y otras dolencias relacionadas con el agotamiento, del incremento en el consumo de psicofármacos y el estrés derivado de una inseguridad permanente, todo ello convertido en la «enfermedad defi-

nitória» del capitalismo flexible. Frente a ella, la respuesta del sistema es meramente terapéutica, buscando reconstituir cada yo-exhausto, volverlo «resiliente», es decir, capaz de regresar sin traumas a la misma realidad estresante de la que ha sido expulsado. Stefanie Graefe y Eversberg ofrecen interesantes análisis de estas estrategias de individualismo terapéutico y de sus limitaciones en sendos artículos recogidos en el muy recomendable libro *The Good Life Beyond Growth* [la buena vida más allá del crecimiento] editado por Rosa y Henning (2018). Y es Rosa el autor que, a nuestro juicio, mejor está analizando esa enfermante aceleración característica del momento actual.

En *Alienación y aceleración*, Rosa (2016) reflexiona sobre cómo la sociedad contemporánea ha quedado atrapada en un ritmo de vida vertiginoso, donde el tiempo parece escaparse de nuestras manos. Su análisis parte de una observación fundamental: vivimos en una era donde todo se mueve cada vez más rápido, desde los avances tecnológicos hasta los cambios en las estructuras sociales y las expectativas individuales. Sin embargo, lejos de experimentar esta aceleración como un beneficio que nos brinda más tiempo libre, nos sentimos constantemente apesadumbrados, desbordados y alienados. Rosa identifica tres dimensiones clave de esta aceleración. En primer lugar, está la aceleración tecnológica, que nos ha dado herramientas para hacer muchas cosas en menos tiempo: enviar un mensaje es cuestión de segundos, viajar grandes distancias exige pocas horas y la información fluye sin descanso a través de internet; en teoría, estas innovaciones deberían permitirnos tener más tiempo disponible, pero paradójicamente, parecen incrementar nuestra experiencia de escasez temporal. Las nuevas tecnologías prometen ahorrar tiempo, pero en la práctica terminan aumentando nuestras tareas. Aunque escribir un correo electrónico es más rápido que redactar una carta, la cantidad de mensajes enviados y recibidos ha crecido tanto que ahora dedicamos más tiempo a la correspondencia que antes. Lo mismo ha ocurrido con la introducción del

automóvil: en teoría, debería haber liberado tiempo, pero en la práctica hemos aumentado mucho más la frecuencia con la que nos desplazamos y la distancia que recorremos. En lugar de mantener los hábitos anteriores y disfrutar del tiempo liberado, adaptamos nuestra vida a las nuevas posibilidades, lo que paradójicamente nos hace estar más ocupadas (op. cit.: 36-38)(4).

La segunda dimensión es la aceleración del cambio social. Las estructuras que solían ser estables durante generaciones —desde los modelos familiares hasta las trayectorias laborales— han entrado en un estado de constante transformación. Hoy en día, nadie espera tener el mismo trabajo de por vida, ni vivir en el mismo lugar durante décadas. Todo cambia tan rápido que la estabilidad se ha vuelto una excepción, y la adaptación constante, una necesidad. La «liquidez» baumaniana no es solo una metáfora (Bauman, 2003).

Por último, está la aceleración del ritmo de vida, quizás la más palpable en la experiencia cotidiana. La sensación de que el tiempo nunca es suficiente nos obliga a hacer múltiples tareas al mismo tiempo y a vivir con la ansiedad de que siempre podríamos estar aprovechándolo mejor. Nos bombardean con

(4) En realidad, más que de simple «adaptación», creemos que sería más adecuado hablar de colonización por parte del capitalismo de esos tiempos ganados. El capitalismo no genera abundancia y satisfacción, sino escasez artificial y deseo perpetuo. Frente a lo que suele defenderse, el capitalismo es un sistema que exige, para su funcionamiento, la continua producción de escasez artificial, en lugar de abundancia y suficiencia. Lo que el capitalismo precisa es que nunca tengamos lo suficiente, que siempre deseemos tener más. Esto lo logra mediante la mercantilización de esferas antes no capitalizadas, como el cuidado, y sobre todo mediante la permanente construcción de un horizonte de deseos que solo el consumo de bienes y servicios mercantilizados pueda satisfacer. El capitalismo no busca la satisfacción, sino la producción de deseos inagotables. La lógica del mercado depende de que las/los consumidoras/es nunca sientan que tienen suficiente. La publicidad y la obsolescencia programada son estrategias diseñadas para generar insatisfacción continua.

mensajes de competencia, productividad y eficiencia, y el ocio, en lugar de ser un espacio de descanso genuino, se convierte en otra tarea que hay que optimizar. Este ritmo frenético tiene consecuencias profundas. Rosa lo relaciona con el concepto de *alienación*, es decir, la pérdida de una relación auténtica y significativa con el mundo y con nosotras/os mismas/os: la aceleración nos despoja de un sentido de control sobre nuestras vidas; en lugar de ser dueñas de nuestro tiempo, nos sentimos como meros engranajes dentro de una maquinaria social que nunca se detiene.

Pero el problema no es solo la velocidad, sino lo que esta velocidad nos quita: la capacidad de establecer relaciones profundas con el entorno, lo que Rosa denomina *resonancia* (*ibid.*: 180-181). La resonancia es la experiencia de sentirnos en conexión con algo más grande que nosotros y nosotras, ya sea en la naturaleza, en el arte, en las relaciones humanas o en la contemplación de lo cotidiano. Sin embargo, la aceleración rompe estos momentos de resonancia, pues siempre estamos preocupados por lo siguiente que tenemos que hacer, por lo que dejamos pendiente o por la sensación de estar quedándonos atrás.

En ausencia de una propuesta de *vida buena*, Rosa argumenta que la aceleración en la modernidad no es solo una imposición externa, sino que responde a una poderosa promesa cultural: la de extender la vida a través de la acumulación de experiencias. En una sociedad secular, donde la vida antes de la muerte es el foco central, el valor de la existencia se mide por la cantidad y profundidad de vivencias. Como el mundo siempre ofrece más posibilidades de las que se pueden experimentar en una sola vida, la aceleración surge como una estrategia para intentar cerrar esa brecha. Si vivimos más rápido, en teoría podemos multiplicar nuestras experiencias y acercarnos a una vida plena, similar a la promesa religiosa de eternidad. Sin embargo, esta lógica tiene un efecto paradójico: cuanto más rápido vivimos, más opciones aparecen, haciendo imposible abarcarlo todo. De este modo, en lugar de satisfacción, la

aceleración genera frustración, ya que la sensación de no haber vivido lo suficiente se intensifica. Así, el sujeto moderno queda atrapado en una dinámica sin fin —en «una rueda de hámster», dice Rosa—, siempre persiguiendo una plenitud que se aleja con cada experiencia consumida (*ibid.*: 46-48).

El diagnóstico de Rosa no es simplemente una crítica pesimista del mundo moderno, sino también una invitación a pensar alternativas. ¿Cómo podemos recuperar la resonancia en un mundo que nos empuja a la aceleración constante? No se trata de un llamado simplista a «desacelerar», sino de replantearnos nuestras prioridades y la manera en que nos relacionamos con el tiempo. Volver a experimentar el mundo con profundidad y significado no implica abandonar la tecnología ni rechazar el «progreso», sino cambiar nuestra actitud hacia el mundo, dando espacio a la presencia y al encuentro con lo que realmente importa. Volveremos a esta cuestión en el apartado 6.3.

6.1.4. Los seres humanos no estamos especialmente bien dotados para pensar (éticamente) el futuro

Partimos de reconocer las limitaciones de nuestra mente a la hora de pensar el futuro: confiamos excesivamente en lo que creemos saber, sobreestimamos lo que ya conocemos del mundo, y subestimamos la incertidumbre del mundo en el que vivimos y el papel del azar en los acontecimientos (Kahneman, 2012: 27).

En la obra *Pensar rápido, pensar despacio*, describe Kahneman esta dualidad con dos sistemas de pensamiento que operan simultáneamente en nuestra mente: el Sistema 1 y el Sistema 2. El Sistema 1 es el intuitivo, el que actúa sin esfuerzo,

de manera automática y veloz, el responsable de reconocer rostros, entender el lenguaje sin necesidad de analizar cada palabra y reaccionar ante situaciones inesperadas, el que nos hace retirar la mano de una superficie caliente antes de siquiera pensar en el peligro, o el que completa frases familiares sin que tengamos que reflexionar demasiado. Su rapidez es su mayor virtud, pero también su mayor defecto: al operar con patrones y atajos mentales (heurísticas), muchas veces nos lleva a errores y sesgos cognitivos. Por otro lado, el Sistema 2 es el pensador deliberado, el que toma el control cuando se requiere esfuerzo y concentración, el que se activa cuando resolvemos un problema matemático complejo, cuando tomamos una decisión importante o cuando nos obligamos a leer un texto complejo sin distraernos. Este sistema es lento y trabaja con esfuerzo, lo que lo hace más confiable, pero también más «perezoso», ya que exige más esfuerzo: de ahí que prefiera delegar la mayoría de las decisiones al Sistema 1, interviniendo solo cuando es (o parece ser) estrictamente necesario:

«Cuando el Sistema 1 encuentra una dificultad, llama al Sistema 2 para que le sugiera un procedimiento más detallado y preciso que pueda resolver el problema. El Sistema 2 es movilizado cuando surge un problema para el que el Sistema 1 no tiene solución alguna [...]. El Sistema 2 es activado cuando asistimos a un acontecimiento que altera el modelo del mundo que el Sistema 1 mantiene» (*op. cit.*: 40).

La interacción entre ambos sistemas es constante, pero problemática. El Sistema 1 ofrece respuestas rápidas, y el Sistema 2, por su tendencia a la comodidad, muchas veces acepta estas respuestas sin cuestionarlas. Esto explica por qué caemos en trampas cognitivas, como los sesgos de confirmación o las ilusiones ópticas. Cuando el Sistema 2 interviene puede corregir los errores del Sistema 1, analizando la información con mayor profundidad y desafiando suposiciones erróneas. Pero hacer funcionar el Sistema 2 es costoso porque requiere un alto nivel de energía (activarlo implica mayor actividad en áreas

como la corteza prefrontal, lo que demanda más glucosa y oxígeno) y esfuerzo cognitivo. La reflexión, el autocontrol y el esfuerzo cognitivo son recursos limitados. Cuando pasamos mucho tiempo usando el Sistema 2 experimentamos fatiga mental, lo que nos hace más propensos a actuar impulsivamente o a recurrir al Sistema 1. Pensar de manera crítica y analítica no es algo que hagamos naturalmente. El Sistema 1 nos ofrece respuestas rápidas y satisfactorias, mientras que el Sistema 2 exige paciencia y disciplina. Muchas veces, incluso si sabemos que deberíamos analizar un problema con más cuidado, preferimos una solución rápida que nos dé una sensación de certeza inmediata. Esto explica por qué preferimos atajos mentales (heurísticas) en lugar de analizar cada decisión racionalmente. Por ejemplo, si vemos a alguien con bata blanca en un hospital, asumimos automáticamente que es un médico sin detenernos a buscar pruebas adicionales.

Kahneman usa la expresión *WYSIATI* (*What You See Is All There Is*, que en español se puede traducir como *Lo que ves es todo lo que hay*) para describir una de las principales limitaciones del Sistema 1: su tendencia a basarse únicamente en la información disponible, sin considerar la que falta (*ibid.*: 118-120, 343). El Sistema 1 no se preocupa por lo que no sabe; simplemente construye la mejor historia posible con lo que tiene a mano y actúa en consecuencia. Esto explica por qué solemos sacar conclusiones precipitadas, confiar demasiado en nuestras intuiciones y subestimar la incertidumbre. En otras palabras, si un dato no está presente en nuestra percepción inmediata, el Sistema 1 lo ignora como si no existiera. Esta perspectiva es peligrosa porque nos hace sentir que nuestras decisiones son racionales y bien fundamentadas, cuando en realidad están sesgadas por lo que vemos, sin darnos cuenta de lo que no vemos. Por eso, una de las tareas del Sistema 2 es contrarrestar este efecto, obligándonos a buscar información adicional y a considerar otras posibilidades antes de tomar decisiones. Según sus propias palabras:

«Cambiar de marco requiere esfuerzo, y el Sistema 2 es normalmente perezoso. A menos que tengamos una razón obvia para hacer otra cosa, casi todos los humanos aceptamos pasivamente los problemas de decisión tal como vienen enmarcados y, por tanto, raras veces tenemos oportunidad de darnos cuenta de hasta qué punto nuestras preferencias están *ligadas al marco* más que *ligadas a la realidad*» (*ibid.*: 479).

Pero es que, además, en el contexto del capitalismo actual, todo conspira para que nuestro Sistema 1 se imponga sobre nuestro Sistema 2. En el mundo actual, diseñado para la inmediatez y la gratificación instantánea, el Sistema 1 parece tener una ventaja abrumadora sobre el Sistema 2. El capitalismo de consumo y la era digital están estructurados de manera que apelan directamente al pensamiento rápido y automático. La publicidad, por ejemplo, está diseñada para activar emociones y respuestas impulsivas. Todo esto busca que tomemos decisiones sin reflexión ni análisis profundo. Lo mismo ocurre con las redes sociales y los medios digitales. Los algoritmos privilegian el contenido que genera reacciones inmediatas. Los *likes*, los retuits y los comentarios funcionan como pequeñas recompensas que refuerzan el comportamiento impulsivo. En este entorno, el Sistema 1 se vuelve dominante porque se adapta perfectamente a la velocidad y la superficialidad de la información, mientras que el Sistema 2, que requiere tiempo y esfuerzo, queda relegado. El problema es que esto no solo afecta al consumo y la comunicación, sino también a la toma de decisiones en ámbitos más profundos, como la política o la economía. En un mundo donde todo se diseña para captar la atención y generar respuestas inmediatas, hay menos espacio para la reflexión crítica, el análisis pausado y la consideración de consecuencias a largo plazo.

Por supuesto, esto no significa que el Sistema 2 haya desaparecido, pero sí que necesita un esfuerzo consciente para activarse en un entorno que

constantemente lo deja en desventaja. La educación, la formación del pensamiento crítico y el diseño de hábitos que favorezcan la reflexión se vuelven esenciales si queremos equilibrar la balanza y evitar que el Sistema 1 tome todas las decisiones por nosotros. Pero si tenemos en cuenta que «el Sistema 1 no es fácilmente educable» (*ibid.*: 542), parece claro que el reto es mayúsculo.

Si concebimos la ética, siguiendo la propuesta de Weston (2009), como un proceso activo de búsqueda de soluciones originales ante problemas morales en lugar de un recetario de reglas rígidas o sistemas abstractos, como un proceso creativo, flexible y orientado a mejorar nuestras relaciones con las demás y con el mundo, dejarnos guiar por el Sistema 1 no parece lo más satisfactorio. Weston enfatiza que la ética no puede reducirse a un conjunto de principios aplicables de manera automática, su enfoque aplicado nos anima a pensar más allá de lo obvio, a cuestionar nuestras respuestas automáticas y a desarrollar una actitud ética basada en la empatía, la imaginación y la responsabilidad. En esta propuesta es fundamental la idea de *pensamiento atento*, entendido como una forma de pensamiento que va más allá de la reacción automática o superficial, invitándonos a considerar cuidadosamente las situaciones, las consecuencias de nuestras acciones y las perspectivas de las demás. Es un pensamiento que se toma el tiempo necesario para analizar, cuestionar y explorar soluciones nuevas, en lugar de limitarse a respuestas prefabricadas, evitando respuestas simplistas para tomar en consideración alternativas creativas a los problemas éticos. El pensamiento atento es pensamiento del Sistema 2.

6.1.5. Una ética política para un mundo que ya no existe

Durante milenios hemos construido trabajosamente nuestra competencia ética para ser aplicada en el aquí y el ahora, en coordenadas

espaciotemporales bien delimitadas; pero en la actualidad nos enfrentamos a problemas éticos que deben resolverse atendiendo al *ahí* (ocurren en otros lugares, en ocasiones muy lejanos, y a otras personas, normalmente muy «otras») y al *mañana*. Como señala Jonas:

«Los viejos preceptos de esa ética “próxima” —los preceptos de justicia, caridad, honradez, etc.— siguen vigentes en su inmediatez íntima para la esfera diaria, próxima, de los efectos humanos recíprocos. Pero esta esfera queda eclipsada por un creciente alcance del obrar colectivo, en el cual el agente, la acción y el efecto no son ya los mismos que en la esfera cercana y que, por la enormidad de sus fuerzas, impone a la ética una dimensión nueva, nunca antes soñada, de responsabilidad» (Jonas, 1995: 32).

Como recuerda Riechmann (2012: 201-204), los seres humanos estamos muy bien dotados (también biológica y neuronalmente) para empatizar con aquellos con los que conformamos pequeñas comunidades. A lo largo de nuestra historia evolutiva hemos desarrollado una moralidad que busca la cooperación, una necesidad fundamental para la supervivencia como seres sociales. Esta capacidad no se limita a los seres humanos: la compartimos con otros mamíferos sociales como lobos, elefantes, delfines y simios. En ellos también encontramos comportamientos de cuidado mutuo, protección grupal y apoyo en situaciones de peligro, rasgos que en nuestra especie se han transformado en un sentido de moralidad. Las neurociencias y la biología evolutiva nos han mostrado que estamos biológicamente equipados para la empatía. Contamos con un sofisticado sistema de neuronas espejo que nos permite identificarnos emocionalmente con aquellos que nos rodean, nuestros «prójimos próximos». Se trata de esa «ética de las sociedades pequeñas» (Silberbauer, 2004) basada en la necesidad de cooperación y cohesión dentro de grupos reducidos, en los que la moralidad se

construye sobre relaciones cara a cara y normas compartidas que refuerzan la confianza mutua. De un basamento moral edificado sobre la idea de comunidad —«la comunidad es el concepto clave de cualquier sistema operativo, ya que define los límites de la confianza», dice Ignatieff (2018: 86)—, idea que hoy añoramos e intentamos recuperar como antídoto contra muchos males (de nuevo la iatrogenia) derivados de o producidos por los modos de vida contemporáneos.

Así, releemos con emoción el caso de Roseto, ese pequeño pueblo italoamericano de Pensilvania que, en los años sesenta del siglo XX, asombró a los médicos al descubrir que sus habitantes tenían tasas sorprendentemente bajas de enfermedades cardíacas. No era la dieta (rica en grasas y carbohidratos) ni el ejercicio, ni siquiera la genética; el secreto estaba en su forma de vida: una comunidad unida, homogénea, donde las puertas estaban abiertas, las vidas se compartían y nadie enfrentaba sus problemas en soledad (Bruhn y Wolf, 1979). Años después, Susan Pinker (2014) reforzaría esta idea con lo que llamó el «efecto aldea»: las conexiones humanas cara a cara son esenciales para la salud y la longevidad.

La vida moderna, con su ritmo frenético y su tendencia al aislamiento, nos ha alejado de este modelo. Cada vez más personas viven solas, pasan horas frente a pantallas y experimentan un profundo sentido de vacío. Sin embargo, los estudios muestran que recuperar la vida en comunidad puede ser la mejor medicina contra muchos de los males contemporáneos. Cuando vivimos rodeados de personas que nos conocen y nos apoyan, el estrés y la ansiedad disminuyen. La simple rutina de saludar a una vecina, ser reconocida en la frutería o la farmacia del barrio o compartir un café con una amiga tiene un impacto directo en nuestro bienestar físico y emocional. Es «la fuerza de los vínculos débiles» (Granovetter, 2000).

Este tipo de moralidad, sin embargo, tiene límites claros. Forjada en la intimidad de los grupos

reducidos de cazadores-recolectores, nos enfrenta a un desafío en el mundo moderno: ¿cómo extender ese sentido de cooperación y justicia más allá de los límites de nuestro grupo, más allá de nuestras afinidades inmediatas? Porque lo cierto es que «la predilección por lo local frente a lo universal nos expone continuamente a la tentación de traicionar a los desconocidos» (Ignatieff, 2018: 17). Somos, como argumenta la filósofa sueca experta en neuroética Kathinka Evers, «xenófobos empáticos» (2015: 5). La perspectiva «etnofílica» va siempre asociada a una perspectiva «xenofóbica» que hay que saber discernir y gestionar. Y esto es algo especialmente relevante en un tiempo de globalidad que en muchos sentidos ha convertido en ficción «la tesis de los espacios cerrados» (Beck, 1998: 28).

«“Globalización” significa que todos dependemos unos de otros. Las distancias importan poco ahora. Lo que suceda en un lugar puede tener consecuencias mundiales. Gracias a los recursos, instrumentos técnicos y conocimientos que hemos adquirido, nuestras acciones abarcan enormes distancias en el espacio y en el tiempo. Por muy limitadas localmente que sean nuestras intenciones, erraríamos si no tuviéramos en cuenta los factores globales, pues pueden decidir el éxito o el fracaso de nuestras acciones. Lo que hacemos (o nos abstenemos de hacer) puede influir en las condiciones de vida (o de muerte) de gente que vive en lugares que nunca visitaremos y de generaciones que no conoceremos jamás» (Bauman, 2001).

En esta situación caracterizada por la interconexión objetiva multiescala y el desanclaje de las referencias espaciales y temporales para evaluar las consecuencias de esa interconexión, ¿cómo construir ese sentido de responsabilidad al que nos convoca Jonas, una responsabilidad extendida en el espacio y en el tiempo?

Garvey (2010) nos ayuda a reflexionar sobre esta cuestión en relación al cambio climático, un fenómeno difuso cuyas causas y efectos están dispersos en el tiempo y el espacio. La dispersión espacial y temporal de las acciones y sus consecuencias puede generar gran confusión, ya que en nuestra experiencia y en nuestra tradición intelectual la responsabilidad moral está conceptualmente vinculada a otro tipo de responsabilidad: la causal. Si sabemos que una acción es incorrecta, basta con identificarla a su autor para decidir que es responsable de ella; sin embargo, en el caso del cambio climático las relaciones causales son complejas, lo que dificulta determinar quién es responsable de ciertos efectos. Un coche que emite CO₂ en Toledo está contribuyendo al derretimiento de un glaciar en el Himalaya, lo que a su vez eleva el nivel del mar y pone en peligro a comunidades costeras en Bangladesh. No es evidente que una acción aislada tenga un impacto directo en algún daño presente (pero lejano) o futuro. Parecería que la responsabilidad recae colectivamente en millones de personas, cuyos incontables pequeños actos, realizados en innumerables momentos, terminan sumándose hasta provocar, tal vez, consecuencias catastróficas (*op.cit.*: 77-78). Se consolida así un *sistema de irresponsabilidad organizada* (Beck, 1998: 115) en el que los riesgos y daños globales son generados colectivamente, pero sin que exista una atribución clara de responsabilidad. Esto ocurre porque las decisiones y acciones están distribuidas entre múltiples actores (empresas, gobiernos, ciudadanía, instituciones), lo que diluye la posibilidad de señalar culpables específicos. Por eso, en lugar de asumir responsabilidades, estos actores suelen trasladarlas o justificarlas dentro de un complejo entramado burocrático, legal y económico que dificulta la rendición de cuentas. Aunque todas esas instituciones y personas contribuyan al problema, nadie asume plenamente la responsabilidad, generando una especie de parálisis moral y política.

Además, el problema del cambio climático es intergeneracional: las emisiones de hoy afectarán a

personas que aún no han nacido. Esto nos enfrenta a una doble paradoja moral: las generaciones actuales que vivimos «aquí», en las sociedades del norte global, disfrutamos de los beneficios del uso de combustibles fósiles, mientras que las personas que viven «allá» (en el sur global) y las generaciones futuras (de aquí y de allá) pagarán las consecuencias. Cada día, millones de personas encendemos luces, conducimos coches, viajamos en avión, renovamos nuestro vestuario o comemos hamburguesas. Todas esas acciones individuales, aparentemente inofensivas, contribuyen al calentamiento global (además de a la explotación laboral y al sufrimiento animal). Sin embargo, el daño no se percibe de inmediato. Las consecuencias tardarán décadas o siglos en materializarse, afectando a personas y ecosistemas en lugares lejanos. Aquí es donde nuestra intuición moral, acostumbrada a identificar culpables directos e impactos inmediatos, se tambalea.

Para complicarlo aún más, esta ética orientada al futuro (también la ética orientada a los seres humanos que no son «de los nuestros») nos exige unas decisiones que no pueden estar basadas en el principio de reciprocidad:

«La ética que nosotros buscamos tiene que ver precisamente con lo que todavía no es, y su principio de responsabilidad habrá de ser independiente tanto de cualquier idea de un derecho como de la idea de reciprocidad, de tal modo que en su marco no puede nunca formularse la jocosa pregunta inventada al respecto: ¿Ha hecho el futuro alguna vez algo por mí?, ¿acaso respeta él mis derechos?» (Jonas, 1995: 82).

Y cuando nos enfrentamos a decisiones cuyos resultados, positivos o negativos, se trasladan al largo plazo, entra en juego el denominado «descuento hiperbólico», la dificultad de incorporar esas consecuencias futuras a nuestras decisiones actuales. Son numerosos los experimentos de psicología social que prueban que las posibles consecuencias futuras, da

igual que sean buenas o malas, no suelen influir mucho en nuestras decisiones actuales. Este descuento explica en buena parte, a juicio de Giddens, la tan limitada reacción de la mayoría de la población ante las amenazas del calentamiento global, en concreto, su renuencia a introducir modificaciones sustanciales en sus modos de vida: «Tal vez sea necesaria una catástrofe —algo que ocurra en el presente— claramente atribuible al calentamiento global para que la gente empiece a prestar la debida atención», concluye, alarmantemente, el sociólogo (Giddens, 2007).

Necesitamos recrear con urgencia una propuesta ética adecuada para esta época moral de largo alcance sobre la que nos viene advirtiendo e iluminando desde hace tanto tiempo Riechmann (2013: 12). Necesitamos aprender a pensar a largo plazo, a pensar en escala translocal, a pensar en sistemas, pensar la complejidad. En un mundo ya no es (si alguna vez lo fue) «Mediocristán», un mundo lineal de cambios previsibles, acumulativos, sino «Extremistán», un mundo de acontecimientos improbables («cisnes negros»), no lineales, densamente interrelacionados, donde el cambio se produce mediante grandes saltos (Taleb, 2008).

La crisis climática es el mejor ejemplo: ya se ha convertido en habitual hablar de acontecimientos climáticos «extremos». Un estudio liderado por la red internacional de científicos World Weather Attribution acaba de evidenciar que el cambio climático intensificó los diez eventos meteorológicos extremos más mortíferos registrados en el mundo en las dos últimas décadas (tres ciclones tropicales, cuatro olas de calor, una sequía y dos inundaciones), que en conjunto causaron al menos 576.042 muertes (Otto et al., 2024).

En una entrevista realizada en 2022, Meadows, coautor del influyente informe de 1972 *Los límites del crecimiento*, advertía de que «estamos entrando en un periodo de crisis explosivas» que es, en realidad, una fase avanzada de un proceso iniciado hace un siglo: el crecimiento exponencial, prácticamente

imperceptible durante mucho tiempo hasta que provoca cambios abruptos (Meadows, 2022b). Este es el caso del cambio climático: la acumulación progresiva de gases de efecto invernadero ha alcanzado un umbral crítico, lo que genera la falsa impresión de una novedad repentina, cuando en realidad es el resultado acumulado de décadas de desarrollo. El problema para afrontarlo, continúa diciendo Meadows, supone un desafío cultural más que tecnológico. Sabemos cómo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, no requerimos nuevas tecnologías para lograrlo; sin embargo, nuestra cultura y valores nos impiden aplicar ese conocimiento. Y sobre todo, nos lo impide una práctica política enfocada únicamente en el corto plazo, incapaz de asumir los costes de tomar decisiones de largo plazo para evitar o aminorar los peores efectos de la crisis ecológica: «Una vez conocí a un importante líder europeo que me dijo: “Buena, ahora entendemos lo que hay que hacer. Pero no entendemos cómo ser reelegidos si lo hacemos”», señala.

Necesitamos pensar a largo plazo, cultivar colectiva e institucionalmente nuestro «cerebro bello», el que nos capacita para proyectarnos hacia el futuro y superar la tentación presentista con el fin de comportarnos como «buenas antepasadas» (Krznaric, 2022). Utilizar más el Sistema 2, ejercitar el pensamiento atento, pensar en escala translocal, pensar en sistemas, pensar la complejidad, lo que exige, como nos recuerda Donella Meadows, no solo ni fundamentalmente capacidad de cálculo, sino moralidad y compasión: «Para vivir bien en un mundo de sistema no basta con desarrollar nuestra capacidad de cálculo. Debemos invertir todas nuestras capacidades humanas: nuestra racionalidad, nuestra habilidad para distinguir lo verdadero de lo falso, nuestra intuición, nuestra compasión, nuestra visión y nuestra moralidad» (Donella Meadows, 2022a: 232).

«Detrás de los números hay personas», apuntaba una mujer en una genial viñeta de El Roto. «¡Pues que se aparten!», respondía airado su

interlocutor⁽⁵⁾. Nuestro problema no es aritmético, sino ético. No tenemos un problema con los números, que manejamos con soltura, sino con las personas que ocultan esos números. Lo terrible es que podamos recibir como un ejemplo de «optimismo racional» textos como el siguiente:

«Incluso con los cientos de millones que siguen viviendo en la mayor miseria, enfermedad y penuria, esta generación de seres humanos tiene acceso a más calorías, vatios, horas-lumen, metros cuadrados, *gigabytes*, megahercios, años luz, nanómetros, fanegas por hectárea, kilómetros por litro, transporte alimentario, millas de vuelo y, por supuesto, dólares, que ninguna que le haya precedido. Tienen más velcro, vacunas, vitaminas, zapatos, cantantes, telenovelas, rebanadores para mango, parejas sexuales, raquetas de tenis, misiles con sistemas de guía y cualquier cosa que hubieran podido imaginar necesaria. Según algunas estimaciones, el número de productos que se pueden comprar en Nueva York o Londres es mayor a diez mil millones» (Ridley, 2011: 24).

En su ensayo sobre el *contrato racial* como un subtexto implícito pero aceptado dentro de la tradición liberal del contrato social, Mills identificó la presencia en las sociedades mayoritariamente blancas de una *epistemología de la ignorancia* que hace que las personas blancas tengan un marco cognitivo que les dificulta comprender cabalmente el mundo que ellas mismas han construido, viviendo, por el contrario, «en un mundo delirante inventado, una tierra de fantasía racial» (Mills, 1997: 17). Lo mismo cabría decir si utilizamos el marco analítico del *contrato sexual* de Carole Pateman (1995). Ambas perspectivas revelan cómo el contrato social no es un acuerdo universal e igualitario, sino una construcción que privilegia a ciertos grupos

(5) *El País*, 2 de marzo de 2012. Recuperada de <https://laicismo.org/detras-de-los-numeros-hay-personas/>

mientras subordina a otros, una ficción que oculta formas estructurales de opresión. Lejos de ser un pacto de libertad e igualdad universal, este contrato se sostiene sobre exclusiones sistemáticas que consolidan el dominio de los varones blancos sobre otros grupos. Ambos contratos, el sexual y el racial, funcionan mediante la producción de una epistemología de la ignorancia, es decir, de formas de conocimiento y mecanismos institucionales que ocultan las estructuras de opresión, operando como acuerdos implícitos que estructuran las relaciones sociales de manera que benefician a los varones blancos mientras excluyen y subordinan a los no blancos y a las mujeres. A estos habría que añadir un tercer contrato «clasista» que, al igual que el contrato racial de Mills y el contrato sexual de Carole Pateman, cumpliría la función de ocultar la desigualdad estructural, en este caso basada en la economía y la jerarquización socioeconómica. Los tres alimentan una episteme que legitima las que Joan C. Tronto denomina *ignorancia indiferente* (2005: 239) e *irresponsabilidad de los privilegiados* (1993: 121).

Tronto, una de las teóricas más influyentes en el campo de la ética del cuidado, introduce estos conceptos para describir mecanismos morales y sociales que perpetúan la injusticia, especialmente en contextos donde los cuidados están distribuidos de manera desigual y jerárquica. El primero de ellos se refiere a una forma de desconocimiento voluntario, mantenido por quienes se benefician de relaciones de poder desiguales. No se trata simplemente de no saber, sino de elegir no saber, de cerrar los ojos a las condiciones materiales, emocionales y éticas del trabajo de cuidado que otros realizan —generalmente mujeres, personas racializadas o empobrecidas— para sostener la vida cotidiana. Esta ignorancia no es inocente. Es funcional a la reproducción del privilegio, porque evita que quienes están en posiciones dominantes tengan que confrontar su complicidad en sistemas de explotación o desigualdad. Es una forma de autoengaño moral, que permite

mantener la buena conciencia mientras se sigue beneficiando de sistemas injustos. En cuanto a la «irresponsabilidad de los privilegiados», se refiere a la falta de asunción de responsabilidades por parte de quienes ocupan posiciones privilegiadas en una estructura social desigual. En concreto, la autora sostiene que los sistemas de cuidado actuales permiten que quienes más recursos tienen puedan externalizar sus obligaciones de cuidado, descargándolas sobre quienes tienen menos poder o medios. Esta irresponsabilidad no solo es individual, sino estructural: las instituciones, normas sociales y políticas públicas contribuyen a invisibilizar el cuidado y a eximir a los privilegiados de participar activamente en él, socavando los fundamentos democráticos de la sociedad, porque impide que todas y todos participen en el sostenimiento recíproco de la vida.

Un enfoque interseccional que combine los tres contratos (el sexual, el racial y el clasista) ofrecería una visión más adecuada de cómo operan los privilegios y las desigualdades en el mundo contemporáneo.

Pero no solo es la meteorología la que nos sorprende con inesperados eventos extremos. Cuando un analista tan destacado como Ignatieff escribía en 2018 que «tanto el régimen chino como el ruso cuestionan un supuesto esencial y ampliamente compartido a partir de 1989: la democracia y el capitalismo avanzan en paralelo» (2018: 29), ¿acaso podía imaginar que los Estados Unidos de Trump iban a incorporarse a este club antidemocrático? La posibilidad de *acontecimientos políticos extremos* sacude los escenarios de las democracias contemporáneas: fenómenos políticos anteriormente considerados improbables, se han convertido en realidades que desafían las estructuras democráticas tradicionales.

«¿Está la democracia estadounidense en peligro?», se preguntan Levitsky y Ziblatt al inicio de su libro *Cómo mueren las democracias*. «Es una pregunta que jamás pensamos que nos formularíamos», confiesan: «Llevamos colaborando quince

años, reflexionando, escribiendo y hablando a nuestros alumnos acerca de los fallos de la democracia en otros tiempos y lugares, como la muy sombría Europa de la década de 1930 o la represiva Latinoamérica de la década de 1970. Hemos invertido años investigando las nuevas formas de autoritarismo que están emergiendo en el planeta. Para nosotros, estudiar cómo mueren las democracias ha sido una obsesión profesional. Pero ahora nos encontramos poniendo el foco en nuestro propio país» (2018: 9). Y lo cierto es que en la última década se multiplican los ensayos que analizan la actual crisis de las democracias liberales o constitucionales (Celikates, Kreide y Wesche, eds., 2015; Harris, 2016; Rich, 2017; Graber, Levinson y Tushnet, eds., 2018; Merkel y Kneip, eds., 2018; Toplišek, 2019; Karl, 2020; Howell y Moe, 2020; Saad-Filho, 2021; Przeworski, 2022; Prattico, ed., 2022; Kus, 2024). Una crisis provocada por la irrupción de esos *poderes salvajes* (Ferrajoli, 2011) que operan sin los límites que impone el Estado de derecho, capaces de influir o controlar aspectos fundamentales de la vida social y política sin rendir cuentas ni estar sujetos a mecanismos democráticos de control: las grandes corporaciones y

actores financieros, la concentración de medios de comunicación en manos de unos pocos propietarios privados, pero también los líderes políticos que, al debilitar los mecanismos de control institucional y la separación de poderes, ejercen su autoridad de manera autoritaria, erosionando las bases de la democracia constitucional. Se van configurando así unas «democracias límite» (Rosanvallon, 2020: 160), meramente formales, polarizadas, que en su forma más extrema pueden derivar en *democraduras*, en regímenes iliberales que tan solo conservan la apariencia de democracia (*op. cit.*: 217).

Más adelante retomaremos muchas de estas cuestiones. En este capítulo de conclusiones queremos ir más allá del diagnóstico de la(s) crisis para intentar descubrir «camino inesperados» (Rebecca Solnit, 2025), «inéditos viables» (Freire, 1980: 142), bifurcaciones que nos permitan, no solo imaginar, sino construir ya desde ahora un futuro que no sea mera continuación del presente.

Pero antes vamos a recoger el retrato de la España del 2025 que sale de este IX Informe.

6.2. Aproximando el foco a la realidad española

6.2.1. Principales contenidos de los cinco capítulos precedentes

6.2.1.1. Capítulo 1: «Una sociedad en transformación. La evolución del modelo social»

Este capítulo nos ofrece un excelente marco para visualizar la transformación social de España

desde los años noventa hasta la actualidad. En este tiempo, España ha atravesado una metamorfosis profunda, marcada por cambios en su estructura social, económica y cultural. En los años noventa, España se encontraba en un momento de optimismo. La democracia se consolidaba, y una clase media emergente comenzaba a disfrutar de los frutos del progreso. Sin embargo, a medida que avanzaban las décadas, este panorama se fue tornando más complejo. La confianza en un futuro prometedor dio paso a una realidad fragmentada, las identidades de clase tradicionales comenzaron a diluirse y el individualismo ganó terreno. La clase

media se ha ido sintiendo cada vez más amenazada en términos simbólicos y de expectativas futuras, y las generaciones jóvenes, a pesar de estar más formadas, enfrentan peores perspectivas de vida que sus progenitores. Paralelamente, se percibe una creciente concentración de poder en manos de élites tecnocráticas y corporativas, lo que debilitaba la confianza y aumenta el miedo a un futuro incierto.

Tres grandes vectores han impulsado en estos años la transformación del país. El primero es la inmigración: España ha pasado de ser un país emisor a convertirse en destino principal de flujos migratorios, fenómeno que ha redibujado su demografía y ha impulsado el crecimiento poblacional, aunque también ha acentuado desigualdades estructurales, especialmente en el ámbito laboral y del acceso a derechos. El segundo es la participación social de las mujeres: la incorporación masiva de las mujeres al empleo y su papel en el sostenimiento del bienestar han modificado la estructura familiar y la cultura política; no obstante, persisten evidentes desigualdades, especialmente en el reparto de los cuidados y en el acceso equitativo a empleos dignos. El tercero es la digitalización y la generalización de la telefonía móvil, que han transformado la vida cotidiana, convirtiéndose en herramienta de trabajo, canal de expresión y emblema de estatus, y generando una paradoja: las personas estamos más conectadas, pero nos sentimos más solas; más informadas, pero menos soberanas, con menos capacidad para tomar decisiones autónomas.

El modelo de familia también ha experimentado importantes cambios a lo largo del periodo considerado. La familia nuclear biparental ha dejado de ser dominante, dando paso a una diversidad de hogares: parejas sin hijos, personas solas, familias reconstituidas o monoparentales; la emancipación se ha ido retrasando, el número de hijos ha disminuido y las condiciones materiales cada vez condicionan más la posibilidad de tener descendencia. A pesar de contar con un elevado

número de viviendas, el acceso a una vivienda digna se ha convertido en un imposible, especialmente para las personas jóvenes y los sectores con menos ingresos. El mercado prioriza la propiedad inmobiliaria como inversión, relegando su función social, y fenómenos como el alquiler turístico y la escasez de vivienda pública han agravado en los últimos años la situación.

El trabajo, pilar clásico de la integración social, ha perdido su centralidad como garante de una vida digna. La desindustrialización y la terciarización han generado un mercado laboral dual: empleos cualificados y estables frente a una masa creciente de trabajos precarios y mal remunerados. La inmigración y el género son variables determinantes en esta segmentación, con las mujeres inmigrantes atrapadas en los nichos laborales más duros y desprotegidos. Por su parte, el crecimiento económico ha tenido un impacto devastador en el medioambiente: la urbanización desmedida, el uso intensivo de recursos no renovables y la dependencia energética dejan una huella ecológica insostenible y, pese a toda la inversión realizada en energías renovables, la actual transición ecológica reproduce desigualdades y errores del pasado.

Por último, cabe señalar que los movimientos sociales han sido fundamentales en la resistencia y transformación social. Desde el antimilitarismo de los ochenta hasta el 15M, el movimiento feminista, el ecologista o la PAH, la ciudadanía se ha organizado para reivindicar derechos y construir nuevas formas de convivencia. Más allá de sus logros concretos, estos ciclos de protesta han dejado una huella en la cultura política, incluso cuando hayan derivado en fases de institucionalización o repliegue.

A modo de resumen, España se enfrenta en 2025 a tensiones entre cambio y resistencia, inclusión y exclusión, progreso y colapso. Las y los protagonistas del presente (mujeres, inmigrantes, nuevas generaciones) reclaman un nuevo contrato social que promueva una sociedad más justa, equitativa y

sostenible, donde vivir con dignidad sea un derecho compartido. Y esto ocurre en un contexto internacional en el que los grandes problemas de nuestro mundo (las guerras, el hambre, la desigualdad acentuada, el pluralismo cultural agresivo, el racismo o los nacionalismos) siguen siendo los mismos que décadas atrás. A este escenario se han incorporado en el presente siglo los efectos de la masificación del uso de nuevas tecnologías, la constatación de la crisis ecológica, la incidencia que tiene en la estructura ocupacional y familiar la transformación de los roles femeninos y también el incremento de los movimientos migratorios que en nuestro país han sido bien significativos. Todo ello hace tambalear las instituciones sociales y políticas e incrementa la percepción de la inutilidad del sistema político que abre el camino para la delegación de los poderes a gobiernos populistas con modos autoritarios y el debilitamiento de la democracia liberal.

6.2.1.2. Capítulo 2: «Desigualdad y estructura social»

Este capítulo ha analizado la transformación vivida por la sociedad española como consecuencia de cambios económicos, demográficos y tecnológicos que han alterado el mapa de la desigualdad social. Aunque algunos sectores han encontrado oportunidades en este nuevo escenario, especialmente con la recuperación económica reciente y ciertas reformas laborales, las personas más vulnerables (jóvenes, hogares con menores, trabajadoras y trabajadores precarios) han enfrentado riesgos crecientes que han limitado su bienestar y oportunidades de futuro. El texto nos cuenta una historia compleja en la que la estratificación social en España no ha cambiado radicalmente en términos de indicadores agregados, pero sí ha evolucionado en sus formas y causas. Las desigualdades tradicionales persisten, pero ahora se ven atravesadas por nuevos factores como la digitalización, la transición ecológica, la evolución del mercado de trabajo y el acceso a la vivienda. Esta se ha convertido en una

trampa estructural que empeora cualquier análisis de bienestar: la dificultad para acceder a una casa —ya sea en propiedad o en alquiler— marca una profunda línea divisoria entre quienes pueden construir un futuro estable y quienes quedan atrapados en la incertidumbre. El capítulo también nos habla de generaciones marcadas por el azar de la historia económica: quienes accedieron al mercado laboral en plena Gran Recesión llevan una «cicatriz» que afecta a su trayectoria vital. Las desigualdades no solo se expresan en los ingresos, sino también en la riqueza, fuertemente concentrada y cada vez más heredada, dificultando la movilidad social.

El sistema de impuestos y prestaciones, aunque ha mejorado en algunos aspectos, sigue siendo limitado en su capacidad redistributiva. Pese a avances como el aumento del salario mínimo o la reducción de la temporalidad, aún falta una reforma más profunda que permita a España acercarse a los niveles de equidad de otros países europeos. En este escenario, las políticas públicas tienen un papel esencial. El capítulo concluye con una llamada urgente a actuar: es necesario reformar no solo el sistema fiscal y de prestaciones, sino también las políticas laborales, educativas y de vivienda, para frenar la transmisión intergeneracional de la pobreza y mitigar los impactos sociales de las transiciones digitales y ecológicas. Solo así podrá España dejar de ser un país marcado por la desigualdad y avanzar hacia un modelo más justo y resiliente.

En conjunto podemos concluir que se han producidos pocos cambios en los indicadores de desigualdad en lo que llevamos del siglo XXI, aunque en el periodo reciente ha habido una leve mejora impulsada, básicamente, por la creación de empleo —aunque muy polarizado— y un incremento del gasto social. Sin embargo, los indicadores de bienestar material han empeorado y se ha producido un aumento significativo de la concentración de la riqueza. En conclusión, podemos señalar que la polarización social se ha registrado y aumentado en el bienestar en general. España sigue siendo un

país poco igualitario en el contexto europeo por varias razones: por los factores estructurales que dependen de sectores de bajos salarios, de las dificultades de crear empleo estable y de calidad, y de un sistema de impuestos y prestaciones más reducido que en otros países de nuestro entorno. Factores estructurales que para que se produzca una verdadera redistribución entre la riqueza creada y la cobertura de las necesidades sociales se requiere una profunda y ambiciosa reforma del sistema de impuestos y prestaciones, junto con políticas valientes que sirvan para la transformación estructural de esta desigualdad que parece incrustada en nuestro modo de vivir y que incluso, con el paso de los años, se ve reforzada con nuevas dificultades añadidas como puede ser el acceso a la vivienda para diversos colectivos sociales.

6.2.1.3. Capítulo 3: «La dinámica de la exclusión social en España tras dos décadas de erosión: crisis reiteradas y recuperación insuficiente»

Este capítulo señala cómo, tras el duro impacto de la pandemia, España ha experimentado una mejora en términos de integración social, pero aún lejos del nivel alcanzado en 2018. Aunque se han dado pasos positivos, impulsados por una mejora del mercado laboral y políticas redistributivas, la exclusión social severa afecta todavía a más de 4,3 millones de personas, un 52% más que en 2007. Esta cifra refleja una preocupante incapacidad para revertir, incluso en épocas de bonanza, las heridas sociales abiertas por las crisis, y una tendencia estructural a la erosión de la cohesión social. Entre los factores que explican esta recuperación parcial, el empleo ha sido clave, aunque con matices: la persistencia de trabajos precarios y mal remunerados, especialmente en los sectores más vulnerables, y la inseguridad laboral grave, siguen lastimando los procesos de integración social. Por otro lado, el sistema educativo, por su papel preventivo, debe asumir un rol más activo: frenar el abandono

escolar, combatir la segregación y reforzar tanto la educación infantil como los programas de segunda oportunidad para personas jóvenes desvinculadas del sistema; para las personas adultas en situaciones precarias se requieren itinerarios de inclusión sólidos que combinen formación, empleo y apoyo social.

Abundando en una cuestión ya planteada en los dos capítulos anteriores, se destaca que el principal freno a la integración ha sido la exclusión residencial: el acceso a una vivienda digna se ha convertido en una emergencia social, con una demanda urgente de políticas de vivienda más ambiciosas, especialmente en alquiler público y regulación efectiva del mercado inmobiliario; además, se necesita una visión más holística que contemple habitabilidad, entorno y seguridad, así como políticas de Estado que aborden el desequilibrio territorial entre la «España vaciada» y la «España abarrotada».

En el ámbito sanitario, se ha registrado un importante incremento de casos de enfermedades graves y/o crónicas que no han recibido atención en el último año, y que supone, entre otras cosas, la manifestación del incremento de las listas de espera con respecto al año 2018 y, por tanto, una seria limitación al derecho a la atención sanitaria. En cuanto a la salud mental, ha emergido como una preocupante debilidad del sistema y, aunque ha habido mejoras desde 2021, los colectivos más excluidos siguen siendo los más afectados por esta problemática: el aislamiento y los conflictos sociales son factores de riesgo, mientras que la participación comunitaria se perfila como un elemento clave de protección. La inseguridad alimentaria revela que los mismos hogares acumulan distintas formas de exclusión; a pesar de ser un problema estructural, esta no se considera una prioridad política, lo que subraya la necesidad urgente de legislar el derecho a la alimentación. Otro eje de preocupación es el alejamiento de los sectores excluidos del sistema político, lo que refuerza su invisibilidad y dificulta la posibilidad de impulsar cambios estructurales que respondan a sus necesidades.

Las desigualdades generacionales y familiares son cada vez más evidentes; las familias con hijos, monoparentales y, sobre todo, monomarentales, sufren niveles más altos de exclusión, lo que exige una reforma de las políticas públicas que se adapte a sus realidades. A esto se suma una marcada brecha étnica, especialmente para la comunidad gitana y la población inmigrante extranjera, que exige complementar las políticas universales con medidas específicas que combatan la discriminación y garanticen la igualdad de trato. Desde la perspectiva territorial, la exclusión social varía ampliamente: las diferencias entre comunidades autónomas, así como entre lo rural y lo urbano, requieren políticas flexibles y adaptadas. En los entornos urbanos, la exclusión se cronifica en determinados barrios, que concentran múltiples desventajas. Finalmente, las relaciones sociales emergen como un eje fundamental: las redes familiares, comunitarias y de apoyo pueden ser tanto un escudo como un factor de riesgo frente a la exclusión. Fortalecer estos vínculos es clave, al igual que desarrollar políticas basadas en derechos que reconozcan las distintas necesidades de los colectivos en exclusión y garanticen el acceso efectivo a la inclusión.

En conjunto, el capítulo apunta a la necesidad de una transformación estructural que no solo repare, sino que prevenga la exclusión, con políticas integrales que aborden lo económico, lo educativo, lo residencial, lo relacional y lo territorial de forma coherente y sostenida.

6.2.1.4. Capítulo 4: «Las políticas sociales en España: actores, políticas y retos en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales»

Este capítulo nos ofrece una visión profunda y crítica del presente y el futuro del Estado de Bienestar en España. En un contexto de tensiones estructurales, retos demográficos y transformaciones sociales y económicas, se analiza la evolución de las

políticas sociales, su anclaje en marcos europeos como el Pilar Europeo de Derechos Sociales y su interacción con actores clave como el Estado, el tercer sector, el mercado y las redes comunitarias.

A juicio de sus autoras y autores, el sistema de bienestar español ha vivido una etapa de «permanencia defensiva», combinando aumentos del gasto con limitaciones estructurales como privatización selectiva, insuficiencia inversora y desigualdades territoriales. Aunque la ciudadanía apoya el bienestar público, muestra resistencia a aumentar su contribución fiscal, lo que revela la necesidad urgente de un nuevo pacto social y fiscal que garantice sostenibilidad, equidad y corresponsabilidad. Se subraya la urgencia de una reforma fiscal progresiva que garantice la financiación del Estado de Bienestar. España sigue dependiendo en exceso de impuestos sobre el trabajo y necesita equilibrar con tributos sobre el capital y el consumo. La ciudadanía apoya el bienestar público, pero persiste la desconfianza hacia el sistema fiscal. Una pedagogía cívica y la evaluación transparente del gasto público son claves para consolidar ese pacto fiscal.

Aunque el Sistema Nacional de Salud goza de gran apoyo social, sufre debilidades como la falta de personal, el aumento de listas de espera y una creciente privatización. Las desigualdades en salud se vuelven estructurales, interseccionales y acumulativas, ligadas a factores como clase, género o etnia, y los servicios sociales requieren una reinversión como espacios de acompañamiento comunitario, integrando lo social y lo sanitario en un contexto de creciente diversidad y vulnerabilidad. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, tras años de retroceso y reforma, enfrenta el reto de avanzar hacia un modelo más universal, comunitario y centrado en la persona. El Modelo de Atención Integral y Centrada en la Persona y la Estrategia Estatal de Cuidados 2024-2030 impulsan la desinstitucionalización y la atención personalizada y promueven una visión más humana e inclusiva del envejecimiento, pero su implementación

requiere reformas legales, coordinación intersectorial, financiación y formación profesional. Persisten desigualdades territoriales, problemas de financiación y de calidad de servicios y precariedad laboral. El cuidado es visto no solo como un desafío técnico, sino como un reto político y democrático. Sin embargo, aunque se han producido avances normativos inspirados en la Convención de la ONU, las políticas públicas sobre discapacidad siguen siendo fragmentadas y las personas con discapacidad enfrentan mayor riesgo de pobreza y exclusión. Se requiere una estrategia integral basada en apoyos personalizados y transformación del entorno, garantizando la equidad y reduciendo brechas.

La creación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) supuso un avance sustancial, pero su cobertura sigue siendo limitada y la fragmentación territorial y los problemas de acceso persisten. Se han mejorado los mecanismos de coordinación con otras prestaciones, pero es necesaria una mayor integración entre los niveles estatal y autonómico. La reforma del desempleo asistencial de 2024 ha facilitado el tránsito hacia el IMV tras agotar el subsidio.

El envejecimiento demográfico y la baja natalidad plantean desafíos al sistema de pensiones y su sostenibilidad depende de reformas estructurales, ajustes en ingresos y control del gasto. Las reformas más recientes han buscado garantizar el poder adquisitivo y la sostenibilidad, pero será necesario un esfuerzo fiscal prolongado y posiblemente aplicar una cláusula de salvaguarda que eleve las cotizaciones o las transferencias.

La vivienda —volvemos a insistir en ello— se ha convertido en un eje crítico de exclusión social: los desahucios, la falta de alquiler social y el peso del mercado impiden el acceso a un derecho básico. Se reclama una política pública más ambiciosa, que amplíe el parque público, limite el uso especulativo de la vivienda y fomente la cooperación interinstitucional y con el tercer sector, y se señala el caso de la SAREB como una oportunidad histórica para

fortalecer el alquiler social. El acceso a servicios como energía, agua, transporte o internet sigue siendo desigual, especialmente para personas en exclusión severa, y pese al aumento de personas beneficiarias del bono social eléctrico, la pobreza energética ha crecido. Las soluciones pasan por elevar los umbrales de acceso, mejorar la eficiencia energética en hogares vulnerables y garantizar conectividad digital, especialmente en zonas rurales.

En cuanto a las políticas migratorias, España ha transitado de una lógica de control y regularización a un modelo centrado en la inserción laboral, pero sigue sin una estrategia integral de integración. La irregularidad sobrevenida y el uso de las personas migrantes como mano de obra barata persisten como ejes del sistema, alimentando la precariedad. La acogida comunitaria y la corresponsabilidad social son claves para una integración efectiva.

En este sentido, el Tercer Sector de Acción Social desempeña un papel clave en la gestión de programas sociales, en la defensa de derechos y en la participación ciudadana. Con más de 28.000 entidades, ha logrado un impacto relevante en empleo, voluntariado y cohesión territorial. La solidaridad de base (ayuda mutua, voluntariado, militancia) es esencial ante el agotamiento del modelo tradicional de cuidados, destacándose la necesidad de espacios comunitarios y estrategias participativas, desde presupuestos participativos hasta *cohousing*, para fortalecer redes locales. Por otro lado, el sector mercantil ha ampliado su presencia en sanidad, pensiones y cuidados, abriendo un debate sobre el equilibrio público-privado, especialmente ante el crecimiento de seguros médicos y pensiones privadas. La Estrategia de Cuidados promueve una democracia del cuidado, que exige combinar Estado, mercado, comunidad y familia.

En este sentido, el texto propone un nuevo pacto social basado en derechos, justicia fiscal, corresponsabilidad comunitaria y participación ciudadana. Solo con un Estado fuerte, una ciudadanía implicada y

una comunidad cohesionada será posible construir un modelo de bienestar sostenible e inclusivo ante los desafíos del siglo XXI, de manera que las políticas sociales dejen de ser un instrumento reactivo para convertirse en una palanca transformadora del futuro de la sociedad española.

6.2.1.5. Capítulo 5: «Confianza en el modelo de bienestar y capital social»

En este capítulo se han analizado los fundamentos sociales y culturales que sustentan —o debilitan— el modelo de bienestar en España, poniendo el foco en la confianza institucional, las percepciones ciudadanas, el respaldo al Estado de Bienestar y la dimensión relacional del capital social. El texto se abre con una evocación del modelo danés del *hygge*, símbolo de equilibrio entre bienestar, austeridad y comunidad, invitándonos a reflexionar sobre si en España existe una cultura cívica equivalente capaz de sustentar el Estado de Bienestar, si el contexto sociocultural actual permite sostener un sistema redistributivo, universal y comprometido con la justicia social, o si, por el contrario, dicho sistema está erosionado por tensiones individuales, ideológicas e institucionales. En este sentido, aunque algunos estudios indican la presencia en nuestra sociedad de valores como el igualitarismo o la solidaridad, también se observa un avance del individualismo, la desconfianza interpersonal y la fragmentación social, que debilitan la cohesión necesaria para sostener un sistema fuerte de protección social.

En 2025, los principales problemas que preocupan a la ciudadanía son la vivienda, el empleo y la situación económica, siendo la vivienda el más citado. Este se ha convertido (ya lo hemos visto en los capítulos anteriores) en un problema estructural que afecta de manera especial a jóvenes, mujeres y personas migrantes, dificultando la emancipación, generando dependencia familiar prolongada y alimentando la exclusión residencial; a pesar de las políticas para controlar los precios, como las

adoptadas en Cataluña, los resultados son limitados y el acceso a la vivienda continúa siendo profundamente desigual. En cuanto al empleo, aunque la tasa de paro ha bajado desde los picos de 2013, la situación laboral de jóvenes y mujeres sigue siendo precaria, manteniéndose como una fuente constante de inseguridad vital. Por otro lado, la política aparece como fuente de frustración ciudadana, y los partidos y las personas que se dedican a la política institucional son identificados como uno de los principales problemas del país. La percepción de corrupción, el descrédito judicial y la falta de transparencia han erosionado la confianza democrática, provocando una creciente desafección y alimentando discursos populistas y autoritarios.

Pese a la desafección política, el respaldo ciudadano al Estado de Bienestar sigue siendo alto, especialmente en áreas como la sanidad y la educación. Sin embargo, este apoyo se ve empañado por una contradicción persistente: la mayoría quiere más y mejores servicios públicos, pero muchos rechazan pagar más impuestos. Esta tensión se agudiza según la ideología política: la izquierda suele aceptar la fiscalidad como vía para la redistribución, mientras que la derecha tiende a verla como una carga. A pesar de que la evasión fiscal es ampliamente rechazada en el plano moral, existe una percepción extendida de fraude estructural y de ineficacia del Estado para sancionarlo.

El capítulo aborda también cómo las distintas clases sociales perciben el Estado de Bienestar. Las clases bajas lo ven como un garante indispensable de derechos, las clases medias como una red de seguridad ante un futuro incierto, pero cada vez más inseguras por el temor al «desclasamiento», y las altas como un sistema asistencialista del que desconfían. Este clima de descontento alimenta discursos conservadores y populistas que atacan los valores posmaterialistas (feminismo, ecologismo, justicia social) etiquetándolos como exageraciones woke o «buenistas», en un contexto marcado por la polarización ideológica y el miedo al cambio.

Uno de los apartados más importantes del capítulo se dedica al capital social, entendido como las redes de apoyo personales y comunitarias que actúan como escudo frente a la vulnerabilidad. El modelo se apoya también en un pilar informal y silencioso, las personas mayores, que con frecuencia sostienen a sus hijos o nietos económicamente o mediante cuidados; esta «solidaridad intergeneracional» revela una carencia estructural de políticas públicas de apoyo a las familias y, al mismo tiempo, pone en tensión la sostenibilidad del modelo familiar como red de seguridad. En España, la familia continúa siendo el principal soporte informal, aunque también lo son los amigos, vecinos y compañeros de trabajo. La pandemia reforzó algunos de estos lazos, pero también exacerbó el aislamiento, especialmente en colectivos frágiles, y el análisis revela que quienes viven en pobreza severa o pertenecen a hogares con personas migrantes cuentan con redes relacionales más débiles, menos eficaces y más reducidas. Esta carencia no solo limita la ayuda inmediata en momentos de necesidad, sino que profundiza la exclusión social al dificultar el acceso a oportunidades laborales, educativas y de participación comunitaria.

En conjunto, el capítulo revela un modelo de bienestar sostenido en parte por el compromiso cívico, pero tensionado por contradicciones culturales, la fragmentación ideológica, desigualdades persistentes y una red relacional frágil en los sectores más vulnerables. La confianza institucional está debilitada, el apoyo fiscal es ambiguo y el sistema de apoyo familiar continúa mostrando signos de agotamiento. Este diagnóstico invita a una reflexión de fondo: ¿puede una sociedad polarizada, desconfiada y desigual sostener colectivamente un Estado de Bienestar fuerte y universal? Para responder a este reto, será necesario reconstruir el capital social, reforzar las políticas públicas con visión de futuro y recuperar una narrativa común que devuelva legitimidad, cohesión y propósito al proyecto colectivo del bienestar.

6.2.2. Avanzando sobre las conclusiones del VIII Informe

Nos parece necesario recordar también las conclusiones del VIII Informe de 2019, recogidas en su capítulo 6, «Construyendo futuro en un espacio de responsabilidades compartidas». Se nos recordaba entonces que a lo largo de las últimas décadas el vínculo entre crecimiento económico y creación de empleo ha comenzado a resquebrajarse, de manera que, si en las fases anteriores el progreso económico arrastraba tras de sí el aumento de la ocupación, en el capitalismo financiero o del siglo XXI la generación de riqueza ha dejado de traducirse automáticamente en más y mejor empleo. Esta desconexión ha abierto un periodo de incertidumbre, en el que se profundizan desigualdades, se erosionan derechos previamente conquistados y se debilita el modelo de cohesión social.

Se concluía también que la narrativa dominante —alimentada por ideologías que se sostienen más en percepciones que en hechos empíricos— ha consolidado la alianza del neoliberalismo con sectores de la derecha excluyente, provocando una triple regresión: en empleo, en salarios y en el alcance redistributivo de las políticas sociales. En este escenario, las políticas sociales tradicionales, centradas en la inserción laboral, parecían insuficientes, pues excluyen precisamente a los colectivos con mayores dificultades de empleabilidad.

La sociedad española reflejaba un estado de ánimo deteriorado y la desesperanza no afectaba únicamente a quienes fueron duramente golpeados por la crisis económica, sino también a quienes, aunque más afortunados, habían visto estancadas sus expectativas de mejora. Este malestar hundía sus raíces en esa desconexión entre crecimiento, empleo y bienestar a la que nos hemos referido al principio: el crecimiento ya no se percibe como garantizado

y el progreso, que durante siglos fue el motor de la modernidad, se cuestiona.

El texto proponía repensar el contrato social y los mecanismos de integración. Históricamente, tres pilares han sustentado la inclusión: el esfuerzo individual (facilitado por la familia y la socialización), el acceso al empleo y el soporte de políticas sociales. Pero hoy el mercado laboral ha perdido su papel central como garante de inclusión y las políticas sociales se debaten entre criterios restrictivos y la falta de ambición estructural. Frente a esta encrucijada, se planteaba la necesidad de redefinir el papel de las administraciones públicas, no para desentenderse, sino para recomponer sus funciones en una gobernanza compartida con actores no lucrativos y comunitarios.

En este punto, surgía una bifurcación de valores: el individualismo neoliberal frente a los principios de solidaridad, cooperación y vida común. En este último campo se señalaban y ponían en valor diversas propuestas ciudadanas de construcción de redes de apoyo mutuo, mecanismos de provisión compartida y nuevas formas de acción política. Decíamos entonces que la esperanza, aunque frágil, se sostenía en estas prácticas emergentes.

Roto el vínculo entre crecimiento económico y creación de empleo (al menos de empleo decente), el debate sobre el futuro del trabajo se articulaba en tres escenarios posibles:

- a) Un escenario óptimo de crecimiento económico sostenido, aumento de salarios, reducción de jornada laboral, reciclaje profesional eficaz y gestión ambiental equilibrada, que permitiría avanzar en integración social, pues la innovación técnica relajaría las restricciones económicas y abriría espacio para políticas públicas transformadoras.
- b) Un escenario intermedio, con destrucción de empleos típicos de clase media, auge de puestos mal remunerados, caída de salarios y

polarización social, en el que el cambio tecnológico no genera prosperidad compartida sino tensiones y un nuevo ciclo de desigualdad.

- c) Un escenario pesimista, similar al anterior, pero con menor crecimiento de la demanda efectiva y aumento del desempleo tecnológico, acentuado por la automatización y los efectos del cambio climático, cuyo resultado sería un mundo más desigual, más pobre y más excluyente.

Frente a estos escenarios se discutía entonces la necesidad de reforzar las políticas de protección social, aunque sea de forma transitoria, mientras se define una solución estructural, reconociendo el riesgo de que las políticas de activación pudieran acabar (en función del escenario) convertidas en dispositivos de control, excluyentes y arbitrarios.

En este contexto, se planteaba el dilema entre rentas garantizadas (como la renta básica) y rentas condicionadas (asociadas a la búsqueda activa de empleo). Mientras la renta básica propone una prestación incondicional como derecho ciudadano, el modelo condicionado responde a una lógica de reciprocidad y activación. La viabilidad política de la primera es cuestionada tanto por partidos como por la opinión pública, que todavía exige, mayoritariamente, una contraprestación activa. Como una forma de repensar estos cuestionamientos, se invitaba a distinguir entre «trabajo» (o, mejor, «empleo») y «actividad», ya que no toda forma de contribución social debe pasar por el mercado laboral: también pueden desarrollarse formas de actividad comunitaria, familiar o social.

Otro gran debate que se planteaba en el Informe anterior es el que enfrenta la predistribución (medidas para prevenir la desigualdad antes de que ocurra) frente a la redistribución (intervenciones posteriores a la acción del mercado). Si bien la predistribución funciona mejor en economías estables y con empleo generalizado, y no tanto en contextos de precariedad estructural, límites ecológicos al

crecimiento y debilitamiento institucional, se afirmaba el valor de iniciativas como las cooperativas, empresas de inserción y otras entidades de economía social, que pueden actuar sobre los determinantes estructurales de la desigualdad, reduciendo sus efectos más negativos.

Por último, se abordaba el dilema entre individualización y comunidad a partir de la pregunta de cómo construir comunidad en un mundo dominado por el aislamiento, el consumo y la competencia individual. Evidentemente, la respuesta no era ni es sencilla, pero algunos brotes verdes apuntaban entonces a nuevas formas de organización social basadas en la reciprocidad, el cuidado y la gestión común de los recursos.

En conclusión, el texto de 2019 ya alertaba sobre los límites del modelo actual y la necesidad de construir un nuevo horizonte político, no solo resistiendo a la ofensiva neoliberal, sino imaginando alternativas viables que recuperen la centralidad de lo común. Aunque aún incipientes, las experiencias que articulan nuevas formas de ciudadanía, intercambio y cooperación podrían estar sentando las bases de una reorganización profunda del modelo de sociedad. El reto, se concluía entonces, era traducir estos valores emergentes en un discurso político y una arquitectura institucional capaz de sostenerlos.

6.2.3. Poniendo en relación las conclusiones del VIII Informe y los énfasis de los capítulos de este IX Informe

Al poner en relación las conclusiones del VIII Informe y los énfasis de los distintos capítulos de este IX Informe se observan con claridad una serie de cuestiones

que emergen de forma reiterada, reflejando los desafíos estructurales que enfrenta el modelo social español contemporáneo. Lejos de tratarse de problemas aislados, estos elementos se entrelazan en un entramado complejo que compromete la sostenibilidad del Estado de Bienestar, la cohesión social y la legitimidad institucional en un contexto de transición económica, demográfica y cultural.

Una de estas cuestiones es la persistencia y, en muchos casos, el agravamiento de las desigualdades sociales. Aunque algunos indicadores agregados podrían sugerir cierta estabilidad en los datos, lo cierto es que la desigualdad ha mutado en sus formas y causas, y a las ya conocidas disparidades en renta se suman, de manera cada vez más relevante, desigualdades en términos de acceso a derechos, patrimonio, calidad del empleo, salud, redes relacionales y vivienda. Estas nuevas expresiones de la desigualdad reflejan la transformación de los factores estructurantes de la estratificación social en la actualidad: la digitalización, la transición ecológica, la segmentación del mercado laboral y, especialmente, la mercantilización del acceso a bienes básicos como la vivienda. Vivimos una especie de retorno a las condiciones sociales del Antiguo Régimen, de manera que, frente a la utopía meritocrática, las posiciones se convierten en «posesiones» (Sennett, 2006: 95), la herencia se convierte en una vía de transmisión intergeneracional de privilegios (Piketty, 2014: 460-464) y se consolida un régimen de «neopropietarismo» bajo el dominio de la propiedad privada heredada como eje organizador de las sociedades contemporáneas, que perpetúa las desigualdades económicas y sociales y cuestiona cualquier intento de corregirlas mediante reformas estructurales redistributivas (Piketty, 2019: 813-822).

Particularmente significativa resulta la emergencia de la exclusión residencial como una de las principales fuentes de vulnerabilidad social, de manera que el acceso a una vivienda adecuada se configura como una condición material indispensable para la integración social. La escalada de precios,

la insuficiencia del parque público de alquiler y la consolidación de la vivienda como activo especulativo han convertido este derecho en un bien inaccesible para amplias capas de la población, especialmente jóvenes, mujeres, personas migrantes y hogares monomarentales. Esta situación no solo genera precariedad material, sino que actúa como un factor multiplicador de otras formas de exclusión, deteriorando la salud, el acceso a la educación y la participación social, convertida en un «pozo sin fondo» que impacta gravemente en la estabilidad y calidad de la vida de las familias (Comité técnico de la Fundación FOESSA, 2023: 45).

Otra cuestión central tiene que ver con la pérdida progresiva de centralidad del trabajo como mecanismo de integración. El empleo ya no garantiza, por sí solo, condiciones de vida dignas, debido a la extensión de la precariedad, la temporalidad y los bajos salarios. En este contexto, las políticas sociales centradas en la activación laboral resultan insuficientes para abordar los procesos de exclusión más persistentes. La noción misma de «trabajo» se ve cuestionada, lo que abre la puerta a una reflexión más amplia sobre la necesidad de distinguir entre empleo formal y otras formas de actividad socialmente valiosa que no se inscriben necesariamente en el mercado laboral.

El debilitamiento del capital social constituye otro de los temas recurrentes. Desde hace años, los Informes FOESSA vienen advirtiendo sobre el deterioro de las redes familiares y comunitarias, que históricamente han funcionado como colchón informal frente a la vulnerabilidad. Este debilitamiento se manifiesta de forma especialmente aguda en los sectores más excluidos, que cuentan con vínculos sociales más frágiles, menos eficaces y escasamente institucionalizados. La creciente atomización social y la expansión del individualismo, impulsado por el paradigma neoliberal, limitan cada vez más la capacidad de las personas para construir proyectos de vida en común, generando aislamiento, inseguridad y desconfianza

En esta misma línea, la confianza institucional aparece erosionada. Aunque el respaldo al Estado de Bienestar continúa siendo elevado, se perciben importantes contradicciones entre las demandas ciudadanas y la disposición a sostener colectivamente dicho sistema, y la tensión entre el deseo de unos servicios públicos robustos y la reticencia a aceptar una mayor presión fiscal refleja un malestar que se alimenta de la percepción de ineficacia estatal, la corrupción política y la falta de transparencia. Esta disonancia contribuye a una creciente desafección democrática y al debilitamiento del consenso redistributivo necesario para garantizar la sostenibilidad del sistema.

Tanto el VIII Informe como este de 2025 plantean, además, una serie de dilemas estructurales que deben abordarse en el diseño de las políticas públicas del futuro. Entre ellos destaca la tensión entre redistribución y predistribución, entre rentas condicionadas y rentas garantizadas y entre individualismo y comunidad. Estas disyuntivas no son meramente técnicas, sino que remiten a concepciones profundas sobre la justicia, la ciudadanía y el papel del Estado. En este sentido, los Informes FOESSA vienen haciendo desde hace tiempo una llamada urgente a repensar el modelo de bienestar desde una lógica que priorice los derechos sociales como fundamento de la inclusión, la equidad y la dignidad.

Todo ello pone de relieve la necesidad de un nuevo pacto social capaz de articular un sistema fiscal progresivo, una arquitectura institucional más transparente y participativa y una renovada alianza entre Estado, comunidad y tercer sector. El objetivo no es solo reparar las fracturas existentes, sino anticiparse a las nuevas exclusiones derivadas de los procesos tecnológicos, demográficos y ambientales en curso. Para ello, se subraya la importancia de construir una narrativa colectiva que recupere el valor de lo común, la interdependencia y la solidaridad como principios rectores del desarrollo social, ya que, como nos recuerda Rebecca Solnit,

«cómo vemos el mundo condiciona absolutamente qué podemos hacer en el mundo» (2025: 7).

Este IX Informe plantea un momento de encrucijada: el modelo actual de bienestar muestra grietas profundas y enfrenta retos que no pueden abordarse desde las herramientas del pasado. Las tensiones identificadas son multinivel (económicas, sociales, culturales, institucionales) y requieren no solo políticas públicas audaces, sino también una renovación del imaginario colectivo. Nos encontramos, por tanto, ante varias tensiones, retos y dilemas estructurales que atraviesan el modelo social español contemporáneo (tabla 6.1), que podemos identificar en los siguientes términos:

1. Tensión estructural: desigualdad creciente y transformada.

- Reto: La desigualdad ya no se limita a los ingresos, sino que abarca el acceso desigual a derechos básicos (salud, empleo digno, vivienda, redes sociales).
- Dilema: Las reformas redistributivas tradicionales parecen insuficientes frente a la consolidación de un modelo de «neopropietarismo», en el que el patrimonio heredado define las oportunidades vitales.
- Tensión de fondo: Entre meritocracia ideal y reproducción de privilegios vía herencia y propiedad.

2. Emergencia de la exclusión residencial.

- Reto: La vivienda se ha transformado de derecho a bien especulativo, expulsando a grupos vulnerables del acceso digno.
- Dilema: La vivienda se convierte en un factor de exclusión transversal que multiplica otras formas de precariedad (educativa, sanitaria, relacional).
- Tensión: Entre vivienda como derecho social y vivienda como mercancía.

3. Pérdida de centralidad del trabajo como eje de integración.

- Reto: Tener empleo ya no garantiza una vida digna debido a la precariedad, lo que deja obsoletas muchas políticas de activación laboral.
- Dilema: ¿Cómo redefinir el concepto de trabajo para incluir actividades valiosas no mercantilizadas?
- Tensión: Entre empleo formal y formas alternativas de contribución social.

4. Debilitamiento del capital social.

- Reto: La fragmentación de las redes comunitarias y familiares reduce los mecanismos de apoyo mutuo.
- Dilema: ¿Cómo reconstruir vínculos en un contexto de creciente individualismo e inseguridad?
- Tensión: Entre individualismo neoliberal y comunidad solidaria.

5. Desconfianza institucional.

- Reto: Aunque se desea un Estado de Bienestar fuerte, existe resistencia a sostenerlo fiscalmente, por la percepción de ineficacia, corrupción y opacidad.
- Dilema: La tensión entre demanda de servicios públicos y negativa a mayores impuestos refleja una crisis de legitimidad.
- Tensión: Entre expectativas ciudadanas y compromiso fiscal; entre eficacia del Estado y desafección democrática.

6. Dilemas en el diseño de políticas públicas.

- Reto: Afrontar debates de fondo sobre la justicia social y el papel del Estado.

- Dilemas estructurales:
 - Redistribución vs. predistribución (corregir desigualdades *ex post* vs. prevenirlas desde el origen).
 - Rentas condicionadas vs. rentas garantizadas (criterios de acceso vs. universalidad).
 - Individualismo vs. comunidad (autonomía personal vs. interdependencia social).
- Tensión fil sófica: Entre modelos de ciudadanía competitiva y modelos de ciudadanía solidaria.

7. Necesidad de un nuevo pacto social.

- Reto: Reconfigurar el modelo de bienestar para anticipar las exclusiones futuras (por causas tecnológicas, demográficas, ambientales).
- Dilema: ¿Cómo construir un nuevo consenso social en torno a lo común y lo público?
- Tensión de fondo: Entre un modelo social agotado y la necesidad de una nueva narrativa de solidaridad e interdependencia.

TABLA 6.1. Desafíos del modelo social español contemporáneo

DESAFÍOS	RETOS	TENSIONES / DILEMAS
Desigualdad estructural	Desigualdad multidimensional: renta, salud, empleo, vivienda, redes Consolidación del «neopropietarismo»	Meritocracia vs. herencia Redistribución vs. reproducción de privilegios
Exclusión residencial	Acceso a la vivienda como factor central de integración social Precios altos, especulación, escasez de alquiler público	Derecho a la vivienda vs. vivienda como activo financiero
Transformación del empleo	Empleo precario, temporal, mal remunerado Inadecuación de las políticas de activación laboral	¿Qué cuenta como «trabajo» hoy? Empleo vs. trabajos Empleo formal vs. valor social no mercantilizado
Debilitamiento del capital social	Fragilidad de redes familiares y comunitarias Individualismo, aislamiento, desconfianza	Apoyo mutuo vs. atomización social
Desconfianza institucional	Apoyo al bienestar, pero rechazo a mayor fiscalidad Percepción de ineficacia, corrupción y opacidad	Demanda de servicios públicos vs. baja legitimidad fiscal Deseo democrático vs. desafección institucional
Dilemas de política pública	Debates éticos-políticos sobre ciudadanía y justicia social	Redistribución vs. predistribución Rentas condicionadas vs. rentas garantizadas Individualismo vs. comunidad
Nuevo pacto social	Sistema fiscal progresivo Instituciones transparentes y participativas Alianza Estado-comunidad-tercer sector	Valor de lo común vs. individualismo Solidaridad vs. egoísmo Interdependencia vs. autosuficiencia

Fuente: Elaboración propia.

6.2.4. Propuestas de acción: programas, instituciones, valores

Hablando de hacer, en los capítulos anteriores se han expuesto y analizado los datos que nos aportan información sobre cómo ha ido evolucionando la sociedad española desde el anterior Informe de 2019. Disponemos, pues, de información suficiente para comparar la estructura de la sociedad pasados estos años y evaluar su recorrido. ¿Qué ha sucedido?, ¿tenemos una sociedad mejor o peor? o ¿estamos igual que hace cuatro años? ¿Por qué, a pesar de las políticas y esfuerzos de un conglomerado de entidades, no se revierte la situación? ¿Qué hacemos mal?

En inglés se manejan tres conceptos que se traducen como «política» en español, indistintamente, pero que expresan dimensiones muy distintas del fenómeno político: *Polity*, *politics* y *policy* (Kaid y Holtz-Bacha, 2008). Empezando por el último, el término *policy* (en plural, *policies*) alude a las decisiones concretas y aplicadas, normas, planes, programas o cursos de acción que un gobierno o institución adopta para abordar un determinado problema público; es el contenido técnico y programático de las decisiones políticas. El término *politics* se refiere al proceso dinámico de competencia, negociación, conflicto y poder entre distintos actores dentro de una sociedad; es el terreno donde se disputan intereses, se forman alianzas, se hacen campañas, y se toman

decisiones, el espacio de la representación política, las elecciones, los parlamentos, los partidos, sindicatos y movimientos sociales, las protestas ciudadanas. Por último, el término *Polity* se refiere a la estructura o forma organizativa del sistema político, es decir, el arreglo institucional y constitucional de un país, estado o comunidad, y sus instituciones básicas. Pero *Polity* significa más que la mera arquitectura institucional, en un sentido más profundo también abarca los valores, principios e imaginarios que sostienen y legitiman esa estructura. «*Polity* is used in the sense of “community”», señalan Lynda Lee Kaid y Christina Holtz-Bacha (2008: 621); hablamos, entonces, de política como comunidad, con unos valores compartidos que le dan legitimidad y cohesión, con una determinada concepción del bien común, de justicia, de orden; con unas narrativas fundacionales y una cultura cívica y un consenso social implícitos que adquieren la dimensión de una «religión civil» (Bellah y Hammond, 1980; Beiner, 2011; Frankel y Jaffe, eds., 2020).

A partir de la reflexión realizada en los distintos capítulos de este IX Informe se pueden identificar una gran variedad de propuestas concretas con potencial de traducirse en políticas sociales, planes o programas de intervención (*policies*). Sin ánimo de exhaustividad y recomendando, en todo caso, la lectura atenta de todos y cada uno de los capítulos en cuestión, nos atrevemos a presentar una tabla resumen con algunas de estas propuestas diferenciadas por ámbitos y procesos de exclusión analizados (tabla 6.2).

TABLA 6.2. Políticas, programas y planes que pueden derivar del IX Informe

COHESIÓN SOCIAL	• Implementar una Estrategia Nacional de Inclusión Social, con objetivos y seguimiento y evaluación, que articule la acción de diferentes niveles de gobierno. • Diseñar políticas de inclusión social con enfoque territorial diferenciado, tanto en el ámbito autonómico como entre zonas rurales y urbanas y dentro del mismo ámbito urbano, entre zonas desfavorecidas y otras. • Impulsar planes integrales de regeneración urbana, con enfoque comunitario, en barrios con alta concentración de exclusión. • Impulsar una planificación urbana integral y ordenada en consonancia con objetivos y necesidades sociales, residenciales, climáticas (adaptación al cambio climático) y ecológicas (eficiencia energética edificación vivienda, movilidad). • Atender a los desequilibrios de la «España vaciada» mediante incentivos al arraigo, servicios públicos de calidad y vivienda asequible. • Desarrollar políticas que fomenten las redes comunitarias y familiares, como parte de la prevención de la exclusión. • Aplicar un enfoque de derechos diferenciado, que garantice la universalidad con estrategias específicas de acceso según las características de los colectivos.
EMPLEO	• Ampliar las políticas activas de empleo centradas en la mejora de la calidad del trabajo, la estabilidad y la remuneración digna, especialmente en sectores precarios. • Desarrollar programas integrados de inclusión sociolaboral, con coordinación efectiva entre los servicios sociales y los servicios públicos de empleo. • Profundizar en la reforma del mercado de trabajo, avanzando en la reducción de la temporalidad generada por las extinciones en los periodos de prueba, y en la persistencia de la parcialidad no deseada. Incluyendo el diseño de programas para facilitar el tránsito de empleos a tiempo parcial involuntario a tiempo completo. • Consolidar los avances en contratación indefinida y negociación colectiva. • Medidas para reducir el subempleo, el empleo a tiempo parcial involuntario y el fraude laboral. • Desarrollar e incentivar empleos verdes y comunitarios en particular en sectores con alto impacto medioambiental como la industria, la construcción o el turismo. • Formación e inversión en sectores ecológicos, de proximidad y cuidados como motor de empleo inclusivo. • Itinerarios integrados entre servicios sociales y oficinas de empleo para personas desempleadas de larga duración. • Fortalecimiento de las políticas activas de empleo (PAE). • Aumentar recursos humanos: mejorar la ratio profesional/desempleado (actualmente una de las más bajas de Europa). • Aumento de la inversión en formación en alternancia, talleres de empleo, FP dual para sectores con baja cualificación. • Regularización e integración de actividades como empleadas del hogar, venta ambulante o recicladores de residuos. • Fortalecer el papel del salario mínimo interprofesional (SMI) como herramienta de equidad, actualizando los importes de forma que puedan situar a las familias por encima del umbral de la pobreza, en consonancia con la Carta Social Europea. • Fomentar convenios colectivos que reduzcan la desigualdad salarial. • Aumentar la transparencia salarial y la vigilancia activa de la dispersión salarial mediante la obligatoriedad de publicar información agregada sobre brechas salariales por sexo (trasponiendo la Directiva UE 2023/970), edad, origen y tipo de jornada. • Atención prioritaria a colectivos con alta incidencia de salarios bajos. • Programas públicos específicos para jóvenes, mujeres y migrantes en sectores con alto riesgo de precariedad. • Políticas de «puerta de salida» desde el empleo precario hacia el empleo estable y de calidad, diseñando itinerarios laborales con formación y promoción para personas atrapadas en empleos de baja remuneración. • Limitar la rotación laboral abusiva, especialmente en sectores con alta estacionalidad. • Evaluar y publicar regularmente el Índice de Calidad del Empleo (JQI), incluyendo ingresos, condiciones, conciliación, representación y formación. • Impulsar legislación que proteja los tiempos de descanso y evite la extensión de la jornada en contextos de teletrabajo. • Protección e integración del trabajo en plataformas digitales, mediante la supervisión efectiva de la «Ley Rider» y la ampliación de su cobertura a otros sectores de la economía de plataforma, así como con las reformas necesarias para adaptar el sistema de protección social a trabajadores no asalariados en plataformas.

TABLA 6.2. Políticas, programas y planes que pueden derivar del IX Informe (continuación)

GARANTÍA DE INGRESOS	• Reforzar los programas de garantía de ingresos, como el Ingreso Mínimo Vital (IMV), haciéndolos más accesibles y complementándolos con itinerarios de inserción. • Simplificar y ampliar el acceso al ingreso mínimo. Reducir las trabas burocráticas, aumentar y facilitar la información sobre el IMV, al tiempo que se garantiza el acceso <i>offli</i> a todas las prestaciones y al IMV en particular. • Evaluar modelos de renta básica especialmente para hogares monoparentales y jóvenes sin red de apoyo.
EDUCACIÓN	• Fortalecer políticas contra el abandono educativo temprano (AET) mediante tutorías, orientación personalizada y refuerzo escolar. • Impulsar la universalización de la educación infantil (0-3 años) como medida preventiva de desigualdad. • Ampliar y financiar adecuadamente los programas de segunda oportunidad para jóvenes desvinculados del sistema educativo y laboral. • Combatir la segregación escolar mediante medidas de equidad en la distribución del alumnado y refuerzo de centros educativos en zonas vulnerables. • Promover becas escolares ampliadas y programas inclusivos dentro del sistema educativo.
VIVIENDA	• Expandir el parque público de vivienda en alquiler de forma significativa, especialmente en zonas de alta demanda. • Implementar medidas regulatorias de emergencia, como topes temporales a los alquileres en mercados tensionados. • Reactivar la construcción y el acceso a vivienda protegida en propiedad para sectores de ingresos medios-bajos. • Adoptar una estrategia integral de exclusión residencial, que contemple habitabilidad, entorno, seguridad y distribución territorial. • Diseñar políticas de vivienda diferenciadas para la España rural y urbana, así como para barrios especialmente vulnerables. • Movilización del parque de viviendas vacías para el alquiler social, mediante un sistema de incentivos y desincentivos. • Aumento del parque público de alquiler. Construcción o adquisición pública de vivienda para alquiler social. Aumentar la inversión pública para adquirir y rehabilitar vivienda destinada a alquiler social. • Regulación de precios en zonas tensionadas (Ley 12/2023 como base). Control del alquiler turístico. Regulación más estricta en ciudades con alta presión residencial. • Frenar la especulación del suelo. Revisión del marco urbanístico para evitar la transformación especulativa de suelos rústicos a urbanos. • Control del sobreesfuerzo económico en vivienda. Medidas contra el endeudamiento por vivienda en sectores vulnerables. • Incentivos al asentamiento y a la rehabilitación en zonas rurales despobladas. • Apoyos al acceso a la vivienda para sectores excluidos (microcréditos sociales, propiedad compartida). Medidas contra la precariedad habitacional. Programas contra el hacinamiento grave. • Garantizar el derecho al empadronamiento.
SALUD	• Transparencia en las listas de espera del Sistema Nacional de Salud, y desarrollo de recursos y medidas para su reducción. • Desarrollar una Estrategia Nacional de Salud Mental Comunitaria, con enfoque preventivo, acceso universal y participación social. • Incrementar los recursos en salud mental en atención primaria y en servicios comunitarios, especialmente en barrios con alta exclusión. • Prevención y seguimiento de la enfermedad mental en el entorno laboral. • Atención gratuita a colectivos afectados por la inseguridad laboral: mujeres, jóvenes, migrantes. • Prevención del suicidio y apoyo psicológico comunitario. • Creación de centros comunitarios de salud mental con atención directa y sin derivaciones prolongadas. • Campañas de sensibilización sobre la exclusión y sus efectos en salud y relaciones sociales. • Consolidación de los itinerarios personalizados con enfoque psicosocial (modelo experimental validado en PRTR).
ALIMENTACIÓN	• Aprobar una Ley Orgánica de Garantía del Derecho a la Alimentación que establezca obligaciones públicas y recursos estructurales para garantizar el acceso a una alimentación suficiente y saludable.

TABLA 6.2. Políticas, programas y planes que pueden derivar del IX Informe (continuación)

FAMILIA, CUIDADO Y CORRESPONSABILIDAD	• Reformular las políticas de apoyo familiar, priorizando a los hogares con hijos, monoparentales, encabezados por mujeres y familias extensas o complejas. • Aumentar las prestaciones por hijo a cargo y servicios de conciliación, adaptadas a la diversidad de estructuras familiares. • Reforma del sistema de cuidados. • Promover la figura de «persona cuidadora universal» y redistribuir el trabajo de cuidados entre hombres y mujeres. • Apoyar a las familias monoparentales (especialmente encabezadas por mujeres) con transferencias, servicios de conciliación y empleo protegido. • Reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidados. Valorización económica y simbólica del trabajo no remunerado. • Políticas para evitar la feminización de la pobreza en el cuidado de mayores y dependientes.
IGUALDAD ÉTNICA Y LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN	• Desarrollar planes específicos de inclusión social para población extranjera y comunidad gitana, con objetivos, indicadores y financiación específica. • Fortalecer políticas públicas de igualdad de trato y lucha contra la discriminación, mediante marcos legales, campañas educativas y mecanismos de protección. • Ampliación de derechos políticos para personas migrantes. Reformar el marco legal para permitir el voto en elecciones municipales a migrantes con residencia legal. • Pontenciar la integración laboral justa de las personas migrantes. Mejorar los sistemas de homologación y reconocimiento de títulos académicos extranjeros. • Intervenciones en barrios con alta diversidad étnica para combatir la segregación y promover la convivencia y el acceso a servicios. Proyectos comunitarios que fomenten la convivencia y combatan la segregación residencial y educativa.
IGUALDAD DE GÉNERO	• Políticas activas de empleo para mujeres, especialmente mujeres desfavorecidas. • Formación profesional, incentivos a la contratación y apoyo al emprendimiento femenino. • Protección frente a la precariedad en el sector de cuidados. • Reformas laborales para facilitar la conciliación. • Ampliación de permisos de maternidad/paternidad igualitarios e intransferibles. • Flexibilización de horarios laborales.
TRANSICIÓN ENERGÉTICA	• Mitigar desigualdades derivadas de la transición energética. Evaluación de impacto distributivo y ocupacional de políticas de descarbonización. • Fondos de transición justa para territorios o sectores afectados negativamente (industria pesada, transporte, construcción). • Implicar a comunidades locales en la planificación de proyectos renovables, para evitar nuevos desequilibrios territoriales. • Evitar el extractivismo «verde» que desplaza actividades agrícolas o degrada ecosistemas. • Establecer normas que impidan el crecimiento urbano depredador de suelos agrícolas y ecológicos. • Construcción de una estrategia para una adaptación y transición hacia una sociedad más sostenible a través de la reducción controlada y estructural de la producción y el consumo de materiales y energía. Implica disminuir la actividad económica en sectores que generan un alto impacto ambiental y social, priorizando la satisfacción de necesidades básicas y el bienestar humano. • Educación ambiental comunitaria: redes de educación ecológica desde la escuela hasta el barrio, enfocadas en el consumo responsable y la soberanía energética.

Fuente: Elaboración propia a partir de los capítulos precedentes.

Por supuesto, habría que revisar en profundidad este listado de propuestas con el fin de identificar repeticiones y formularlas correctamente, pero pensamos que podrían servir de base para elaborar un auténtico programa marco integrado de intervención social y territorial. También habría que contras-

tar estas posibles políticas, programas y planes con la experiencia y el conocimiento experto de las personas que trabajan en el ámbito del Tercer Sector de Acción Social y en los servicios sociales de base, con el fin de superar la distancia existente entre la investigación académica y la práctica profesional

(Deslauriers y Pérez Cosín, 2004)⁽⁶⁾. En todo caso, no son propuestas prácticas las que nos faltan, pero su diseño, implementación y desarrollo precisa de la necesaria financiación. Es precisa una planificación presupuestaria que dimensione adecuadamente el coste de las políticas sociales necesarias y una financiación adecuada, que probablemente precise de una reforma fiscal que amplíe la base tributaria, mejore la progresividad y combata el fraude fiscal. De forma que sea viable el desarrollo de estas u otras políticas que respondan a los desafíos de desigualdad y exclusión social.

6.2.5. Contra la intemperie: defender la igualdad en tiempos de neoliberalismo

Hay épocas en las que la igualdad parece una palabra antigua, un eco del pasado que resuena con una mezcla de melancolía y escepticismo. Se habla de libertad, de mérito, de innovación, pero ya casi nadie se atreve a hablar de justicia social sin sonar fuera de lugar. Vivimos en una de esas épocas: en el mundo de hoy, marcado por la lógica neoliberal, la exaltación del individuo y la fragmentación del lazo social, la igualdad ha sido arrinconada, no tanto por falta de argumentos, sino por un cambio en las formas de sentir y de imaginar la vida común. Y sin embargo, es precisamente ahora cuando más necesitamos volver a ella.

En el verano de 1995, una ola de calor asoló París. Murieron miles de personas, en su mayoría ancianos

que vivían solos. Fue una tragedia silenciosa que reveló algo más profundo: no fue solo el calor lo que mató, sino el abandono. Años después, Klinenberg (2021) retoma este episodio para acuñar una idea poderosa: las *infraestructuras sociales*. No se trata solo de hospitales o escuelas, sino de los lugares y redes que sostienen la vida compartida, como bibliotecas, centros comunitarios, parques, plazas, clubes de barrio; sin ellos, la gente se aísla, y el aislamiento mata. En cierto sentido, Klinenberg nos dice que la igualdad comienza por el espacio donde se habita: no podemos hablar de justicia si no hay un banco en la plaza donde todas y todos podamos sentarnos, si el transporte público no llega a ciertos barrios o si la escuela pública carece de los recursos humanos y materiales necesarios. La igualdad se construye, literalmente, con cemento, madera y voluntad colectiva, y las infraestructuras sociales son los cimientos materiales de una sociedad donde las personas no estén solas ante el mercado, el clima o el destino.

Pero el problema va más allá de los edificios. Rosanvallon (2012) nos advierte que la igualdad no puede pensarse solo en términos económicos: no basta con distribuir ingresos si no se reparan también los vínculos rotos, proponiendo una *igualdad relacional*, basada en el reconocimiento mutuo, el respeto y la participación. Lo contrario de la igualdad no es solo la pobreza, sino la humillación, la invisibilidad, la vida que no cuenta para nadie. En este sentido, la igualdad es también una forma de mirar y concebir a las otras y a los otros, es la «producción de lo común», categoría eminentemente relacional que exige *participación común, intercomprensión común y circulación común* (op.cit.: 348-350). La política igualitaria no se juega solo en el Parlamento, sino en los gestos cotidianos, en las estructuras que permiten que los encuentros sean posibles.

Para lograrla nos enfrentamos a un obstáculo esencial, que no es de carácter económico o presupuestario: se trata de la convicción íntima, ampliamente

(6) Véase, a este respecto, el Documento de trabajo n.º 6.2 de IZAOLA, A. (2025). *Identificación de las barreras en política social que no permiten avanzar hacia un mundo mejor*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo6
También consultar el Documento de trabajo 3.3. de GONZÁLEZ, A., RUIZ, E., JARAÍZ, G. (2025). *Dinámicas de exclusión/inclusión social. Una mirada cualitativa*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo3

generalizada, de que las desigualdades son justas. Dubet (2016) sostiene que hemos interiorizado una idea de justicia basada en la trayectoria individual: cada quien cosecha lo que siembra. Bajo esta lógica, si alguien fracasa, es su culpa, si triunfa, es su mérito. La meritocracia se vuelve un relato cómodo que legitima la exclusión, porque convierte el privilegio en premio y la precariedad en castigo merecido. Esta visión, aunque profundamente injusta, tiene un enorme poder emocional: nos gusta pensar que somos dueñas y dueños de nuestro destino, que no necesitamos a nadie, que el éxito depende solo de nuestro esfuerzo. Pero es una ilusión cruel, lo que oculta las condiciones materiales de partida, la herencia invisible de los entornos, el azar de nacer en un lugar y no en otro, la buena o mala «suerte bruta» con la que cada persona, sin elegirla, viene al mundo (Dworkin, 2003). La igualdad no puede ser solo una competencia con reglas limpias; debe ser, también, una garantía de dignidad universal, incluso para quienes no ganan la carrera.

Y en esta construcción de la igualdad, el papel del Estado es fundamental. Todos los derechos, incluso los derechos llamados «negativos» (como la libertad de expresión o la propiedad privada) requieren inversión pública para existir: tribunales, jueces, policía, leyes. No hay libertad sin Estado. Y si esto es así para los derechos civiles y políticos, mucho más lo es para los derechos sociales: salud, educación, vivienda, trabajo (Holmes y Sunstein, 2011). El Estado no es un obstáculo a la libertad, sino su condición; no podemos defender los derechos sin defender también el gasto público, los impuestos progresivos o las políticas redistributivas, porque la igualdad es la base sobre la que se construye una ciudadanía real.

De ahí que, como señala Ferrajoli (2019), la igualdad no es solo moralmente deseable, es jurídica y políticamente necesaria. Los derechos sociales deben ser considerados justiciables, exigibles ante los tribunales, como cualquier otro derecho constitucional; lo contrario sería aceptar que hay derechos

de primera y de segunda categoría. Por eso, Ferrajoli propone un nuevo constitucionalismo igualitario, que no deje en manos del mercado lo que le corresponde garantizar al Estado. Si tomamos en serio esta idea, entonces la lucha por la igualdad no es un asunto de ideología, sino de coherencia democrática: una democracia que tolera desigualdades extremas es una forma vacía, una promesa rota.

En estos tiempos de neoliberalismo e individualismo, defender la igualdad es nadar contra la corriente. Pero también es afirmar lo común frente a la intemperie, es recordar que no somos islas, sino seres entrelazados, que dependemos unas y unos de otras y otros para vivir una vida digna. Igualdad no significa uniformidad, sino crear las condiciones materiales y morales para que todas y todos puedan contar, participar y ser tratadas/os con respeto. Significa, en palabras sencillas, no dejar a nadie atrás. Y esa, quizás, sea la única forma verdadera de vida civilizada. Lo recordaba en 1931 R.H. Tawney:

«Que la combinación de democracia y desigualdad económica extrema forman un compuesto inestable no es ninguna cosa nueva. Era ya un lugar común de la ciencia política cuatro siglos antes de nuestra era. No obstante, aunque sea una perogrullada venerable, sigue siendo una perogrullada importante que se olvida periódicamente y que periódicamente, por tanto, es necesario volver a descubrir» (1945: 318).

6.2.6. Crisis moral de la política democrática

Como hemos señalado, la política democrática no consiste simplemente en contar con un buen programa de medidas orientadas a afrontar determinada problemática y aplicarlas. No es solo ni

fundamentalmente una cuestión de conocimiento y de disposición de medios, y de adecuación entre ambos. La democracia, en su funcionamiento práctico, es en primera instancia *politics*, es decir, el terreno en el que se disputa quién gobierna, cómo se accede legítimamente al poder, qué intereses se priorizan, cómo se organizan las decisiones colectivas y qué recursos se reparten. En su dimensión *politics*, la más visible, la democracia son campañas electorales, elecciones, discusiones parlamentarias, constitución de mayorías de gobierno, liderazgos políticos, partidos organizados, agrupamientos ideológicos, protestas ciudadanas, debates sobre leyes y planes... Es la «coreografía» visible de la democracia, su expresión formal, su procedimiento y, aunque insuficie ⁽⁷⁾, resulta esencial.

A lo largo de este IX Informe nos hemos hecho eco de la preocupación por el fortalecimiento del autoritarismo en las democracias de los países europeos, especialmente por la exclusión de la ciudadanía de las personas inmigrantes (capítulo 1), del deterioro de la salud democrática de nuestro sistema político (capítulo 3), por la decepción política que da paso a la emergencia de los populismos defensivos, a la izquierda, y reactivos, a la derecha (capítulo 4), y por la desafección política y el descrédito que viven los partidos políticos, agentes centrales del sistema democrático occidental, y el desapego ciudadano hacia las estructuras partidarias tradicionales (capítulo 5). También hemos planteado algunas *polícies* que pueden servir para regenerar una *politics* en decadencia: mecanismos de participación directa (presupuestos participativos, consultas ciudadanas); reconocimiento institucional de movimientos sociales; mesas de diálogo permanentes entre instituciones y colectivos feministas, migrantes y ecologistas; reforma

para permitir votar en elecciones locales a la población migrante residente; fomento de la participación comunitaria; financiación de asociaciones vecinales, cooperativas y plataformas ciudadanas en barrios vulnerables; mecanismos estables de colaboración entre administraciones y el tercer sector... En el capítulo 4 se ha profundizado en la idea de *gobernanza participativa* o *colaborativa*, de manera que representantes públicos, personal técnico y ciudadanía colaboren activamente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

El diagnóstico del estado de salud de la *politics* democrática en la actualidad, tanto en España como en el conjunto de las democracias del mundo, podría resumirse en la fórmula propuesta hace una década por Bauman y Donskis: «Cada vez resulta más evidente que la red heredada de instituciones políticas ya no puede cumplir lo prometido, mientras que un nuevo conjunto de herramientas para la acción colectiva está, en el mejor de los casos, en fase de diseño, y es poco probable que pase pronto a la fase de producción o ni tan siquiera que se reconozca el valor de producirlo» (2015: 106).

Desde el VII Informe, en 2014, venimos interesándonos por las dinámicas de protesta y de propuesta impulsadas por el ciclo de movilización por otra globalización del cambio de siglo y, muy especialmente, por la Gran Recesión de 2008. Podemos comprobarlo si consultamos el voluminoso libro de actas de la conferencia Socioecos, celebrada en Bilbao en julio de 2024 (Tejerina, Cristina Miranda de Almeida y Clara Acuña, eds., 2024). O los artículos recogidos en el libro *Movimientos sociales en transformación. Protesta y movilización social en España (2000-2022)* (Marta Romero-Delgado, Castillo Patton y Betancor Nuez, eds., 2024).

Sin embargo, podemos aplicar a estas movilizaciones lo mismo que decían Bauman y Donskis a propósito de los movimientos de indignación de

(7) Recordamos lo dicho en el capítulo 1 sobre el marco mediático y teatral al que ha quedado reducida la «política» y sobre la vaciedad de una política (tal y como es definida por los partidos y los medios) que solo se pregunta cómo hacer para ganar, pero no para qué ni hacia dónde nos dirigimos.

hace una década: «Sin lugar a dudas saben, o al menos tienen buenas razones para creer que saben, lo que “no” les gustaría seguir haciendo. Lo que no saben, sin embargo, es lo que “hay que hacer”» (2015: 108). Y esta dificultad generalizada para imaginar futuros, a la que ya nos hemos referido extensamente en el primer apartado de estas conclusiones, tiene mucho que ver con «el desmantelamiento y el descrédito de las instituciones que solían contribuir a los procesos de formación e integración de las visiones, los programas y los proyectos públicos», que «tras haber estado sometidas a procesos de completa desregulación, fragmentación y privatización, junto al resto del tejido social de la convivencia humana [...], quedan despojadas de buena parte de su capacidad ejecutiva y en gran medida de su autoridad y fiabilidad conservando únicamente una vaga posibilidad de recuperarla» (op. cit.: 109).

En el capítulo 5 de este IX Informe se ha diagnosticado en profundidad la crisis de confianza institucional expresada por la sociedad española. El estudio de opinión pública *Confianza en la Sociedad Española 2025* de la Fundación BBVA nos ofrece una fotografía muy preocupante de esta desconfianza institucional (gráfico 6.1).

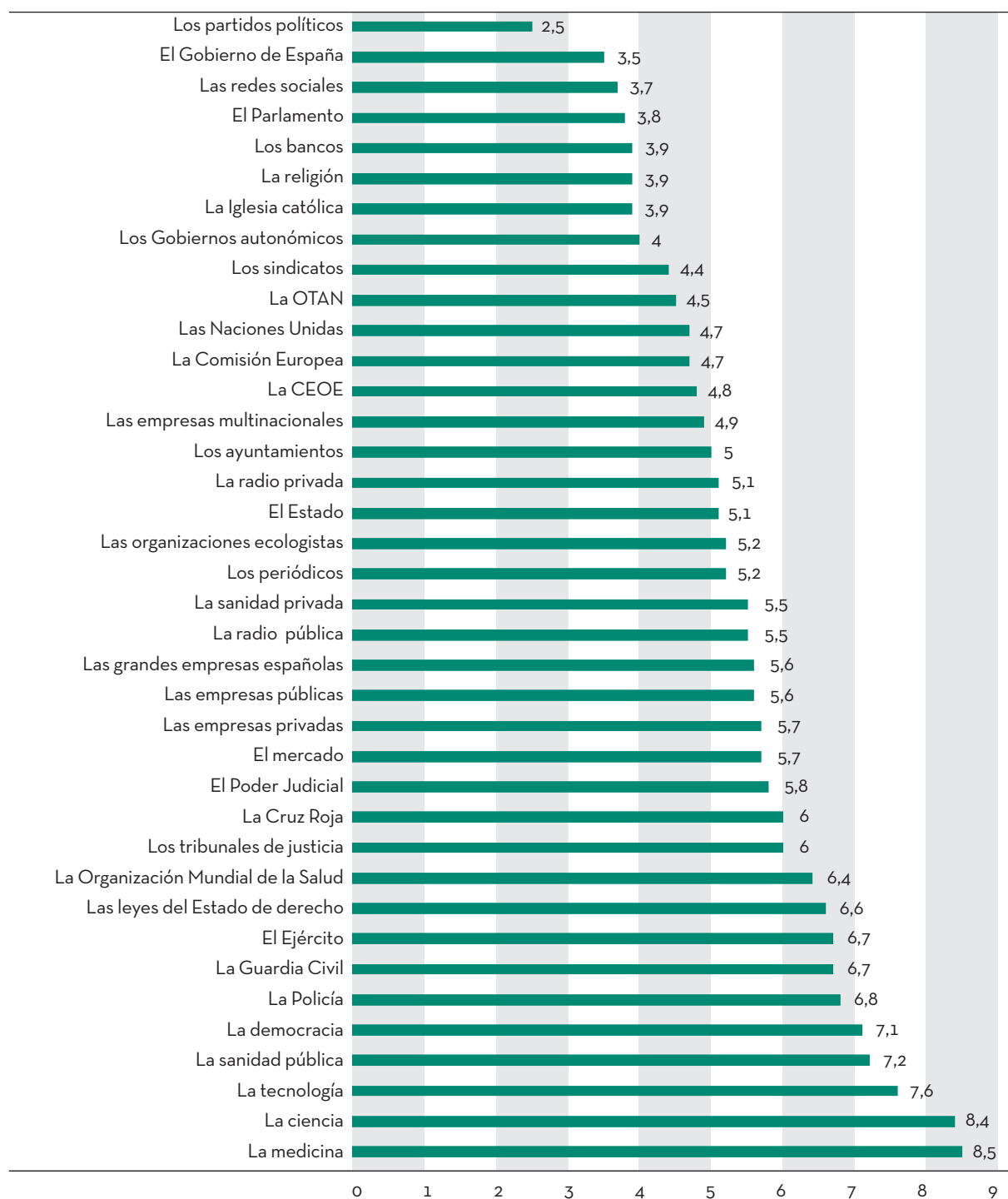
De su lectura atenta podemos deducir que tenemos un problema evidente con las instituciones expresamente dedicadas a la organización y gestión de lo común. Lo diagnosticó hace tres lustros con excepcional agudeza Rosanvallón: «El ciudadano se ha transformado en un consumidor político cada vez más exigente, renunciando tácitamente a ser productor asociado del mundo común. [...] La era del *consumismo político* está marcada [...] por fuertes expectativas y grandes exigencias dirigidas a las instituciones políticas. Todo el problema viene del modo de manifestarse esas demandas que conduce a deslegitimar los poderes a los cuales se dirigen» (2007: 247-248). Pero se trata de una exigencia que es todo lo contrario de la propuesta de *democracia exigente* formulada por Gianfranco

Pasquino (2000), concebida como una forma de democracia que no se limita a la participación electoral periódica, sino que demanda un alto grado de compromiso, competencia y responsabilidad tanto de la ciudadanía como de sus representantes políticos. La consecuencia de esta actitud de consumismo político es una *democracia impolítica* (op. cit.: 249), una *politics* sin *Polity*, sin propósito común ni horizonte constructivo, de la que el populismo contemporáneo —definido por Rosanvallón como «*política pura de lo impolítico*, antipolítica acabada, contrademocracia absoluta»— es su expresión más relevante (ibid.: 259).

¿Podemos confiar en que la mera ampliación o multiplicación de los procedimientos democráticos sirva para dar un giro al actual proceso de antipolitización antidemocrática? Confía, como hace Todd, en que la proliferación de dispositivos de consulta, información y rendición de cuentas pueda hacer surgir emociones auténticamente democráticas, ¿no es poner el carro (las herramientas) delante de los bueyes (los propósitos)? ¿No se verán estos dispositivos contaminados por las emociones impolíticas del populismo? De hecho, son muchos los análisis que identifican una «afinidad electiva» entre la democracia directa, particularmente la herramienta del referéndum, y el populismo (Carter, 2017: 53-55; Albertazzi y Mueller, 2017: 518-520; Vallespín y Mariam Martínez Bascuñán, 2017: 83; Pippa Norris e Inglehart, 2018: 452; Mudde y Rovira Kaltwasser, 2019: 50; López-Aranguren, 2021: 51-52).

Damos mucho valor a la experimentación democrática y a la ampliación de espacios para la participación ciudadana. Compartimos la afirmación de Bobbio de que el índice de democratización de una sociedad no se mide atendiendo solo al criterio de *cuántas personas votan*, sino al de *en cuántos sitios se vota*, es decir, cuántos y cuáles son los espacios de participación existentes en una sociedad (1984: 17). La verdad es que esos espacios no son tantos en la actualidad. Pero, aunque necesario, para

GRÁFICO 6.1. Confianza en las instituciones (escala 0-10) en España en 2025



Fuente: Elaboración propia a partir de BBVA (2025).

afrontar la crisis actual de la política democrática no es suficiente con trabajar en el nivel *politics*, es necesario reforzar la *Polity*.

Analizando las causas de la elección de Sarkozy como vigesimotercer presidente de la República Francesa en 2007, Todd sostenía que su éxito era el ejemplo del ascenso de unas fuerzas negativas, antidemocráticas, impulsado por la desaparición de «creencias colectivas, poderosas y estables, de origen religioso, ancladas en territorios concretos» (2010: 15); y proseguía así: «Una crisis religiosa se inscribe, por lo tanto, en el origen de nuestro malestar actual. Es como si entre 1965 y 2007 el hundimiento de los últimos bastiones de la fe hubiese engendrado una mecánica de descomposición política global» (*op. cit.*: 25). Leemos estas provocadoras palabras de Todd desde el foco al que ya nos hemos referido unas páginas atrás: el de la necesidad que tienen las sociedades, también las más secularizadas (¿tal vez estas incluso más?), de un basamento normativo ampliamente compartido.

En *Democracy and Solidarity*, Hunter (2024) señala que la democracia estadounidense está en crisis, pero no por razones exclusivamente políticas o institucionales; la raíz del problema es más profunda: la pérdida de aquellos recursos culturales que permitían trabajar las diferencias para construir comunidad, de esos *hábitos del corazón* (Bellah et al., 1989) que definen la vida moral de los individuos y que, en conjunto, sostienen (o debilitan) el tejido social y democrático. A juicio de Hunter, lo que hizo posible este orden político-moral fue la existencia de un improbable dispositivo cultural que denomina «híbrido ilustrado» (*Hybrid-Enlightenment*), fruto de la conjunción de tres tradiciones —la razón ilustrada, el republicanismo clásico y la moralidad protestante— que convivían sin necesidad de reconciliarse del todo (Hunter, 2024: 53-74). Esa alianza permitió que quienes discrepaban profundamente en sus creencias pudieran coincidir en valores comunes como la libertad, la dignidad del individuo y el

bien público, a pesar de no entender estos ideales del mismo modo; pero sí había algo que los unía, un lenguaje compartido de lo que era justo y verdadero. Esta búsqueda de unión no a pesar, sino desde la diversidad (*E pluribus unum*, como reza el lema nacional originario de Estados Unidos), fue posible gracias a la práctica del *working through*, «trabajar a través» (*ibid.*: 15, 25-29), lidiando con las contradicciones sin destruirse en el proceso, procesando con esfuerzo las diferencias, en lugar de empeñarse en hacerlas desaparecer. Todo eso ha desaparecido o se ha debilitado tanto que lo que queda es una sociedad fracturada en la que han colapsado las estructuras culturales profundas compartidas, dando paso a un archipiélago de mundos separados con lenguajes que no se tocan, donde la política se ha vuelto un campo de batalla moral en el que cada bando ve al otro como una amenaza existencial⁽⁸⁾. El resultado es una ciudadanía exhausta, una cultura incapaz de sostener sus propias instituciones, una democracia sin energía espiritual.

Pero ¿qué se puede hacer cuando se pierde el alma cívica? Hunter no cree en reformas puramente técnicas o en acuerdos políticos sin más; considera, más bien, que lo que se necesita es una renovación cultural profunda, recuperar y reconstruir desde abajo (desde las comunidades, las asociaciones civiles, los barrios) un humanismo público inspirado en tradiciones diversas para volver a preguntarse qué significa vivir bien y qué nos debemos unas a otras, unos a otros:

⁽⁸⁾ Hunter sabe bien de lo que habla: fue él quien, a principios de los años noventa, acuñó el término de «guerras culturales» (*culture wars*) para explicar el conflicto profundo y persistente entre dos visiones morales opuestas que empezaba a minar la sociedad y la política estadounidenses, un conflicto que no se limita a desacuerdos más o menos enconados sobre políticas específicas, sino que reflejaba una batalla por el «alma moral» de la nación, una lucha por definir qué valores deben prevalecer en la sociedad estadounidense (Hunter, 1991). Véase también: Hunter, 1999.

«Así, un humanismo reconstituido sería algo así como un “metahumanismo”, cuya premisa sería la incuestionable pluralidad del mundo tardomoderno y su irreductible particularidad. En ese sentido, reconocería y se nutriría de la multiplicidad de tradiciones humanísticas particulares y más densas (clásica, judía, cristiana, islámica, secular, nativoamericana, hindú, budista, confuciana y africanista, entre otras) unidas en parte por una afirmación común de la fragilidad humana, la necesidad, la propensión al error y el sufrimiento; pero también, en parte, por las preguntas universales que los seres humanos han planteado durante milenios sobre la naturaleza y los propósitos de la vida, el significado del sufrimiento, la ética del cuidado y la compasión (especialmente hacia los extraños), el carácter de la buena sociedad, el problema del mal y similares. De todo ello surgiría una afirmación sin reservas de la dignidad y el valor supremos e iguales de todos los seres humanos. Más allá de cualquier beneficio que un humanismo reconstituido pudiera aportar a nuestra cultura política, constituiría una fuente de resistencia ética frente a las depredaciones que niegan la vida y que están incorporadas en la civilización tardomoderna» (*ibid.*: 380. Traducción propia).

No solo en Estados Unidos: en cada país y en el conjunto del mundo nos enfrentamos al reto de reconstruir o reinventar «el orden moral en un mundo dividido» (Ignatieff, 2018), sí, pero también y sobre todo, para un mundo interdependiente: «O somos capaces de construir en ese siglo una civilización común con la que todos puedan identificarse, con la soldadura de los mismos valores universales, con la guía de una fe firmísima en la aventura humana y la riqueza de todas nuestras diversidades culturales o naufragamos juntos en una barbarie común», sentencia Maalouf (2009: 34).

Pero, junto a la luminosa realidad de los miles y miles de mujeres y hombres que, en palabras de Revelli

(2008: 106), «en los intersticios del desorden global, están por la tarea de “reanudar los lazos”, de cerrar las heridas, de “elaborar el mal” [...] reparando desde abajo los daños que los desarraigados flujos de la economía y de la política (del Mercado y del Estado) producen»⁽⁹⁾, lo cierto es que este IX Informe sale a la luz en un contexto de brutalización en el que imperan la *economía que mata* y la *cultura del descarte* denunciadas proféticamente por el papa Francisco. Un tiempo dominado por una *ley contemporánea del biopoder* que Fassin caracteriza como:

«Una ley que diferencia entre quienes hay que “hacer vivir” y quienes conviene «dejar morir». Esta ley supone dos principios: un *principio de diferencia*, que establece la separación entre aquellos cuya vida es sagrada y aquellos cuyas vidas pueden sacrificarse, y un *principio de indiferencia*, que subordina la protección de los segundos a la ausencia de todo riesgo para los primeros» (Fassin, 2018: 162).

«Estamos dejando atrás el viejo mundo que conocemos, cuya estabilidad recordamos como una gran bondad, y entrando en unas nuevas y duras circunstancias», escribe Rebecca Solnit; y prosigue: «Igual que los refugiados que abandonan un lugar, estamos abandonando una época. ¿Qué deberíamos llevarnos?» (2025: 28).

No creemos que el viejo mundo fuera un buen mundo. Pero sí creemos que, en efecto, debemos prepararnos para afrontar, más que una época de cambios, un cambio de época. En las siguientes páginas intentaremos responder a la pregunta que plantea Rebecca Solnit: ¿qué deberíamos llevarnos para transitar este tiempo de interregno, este tiempo interépocas?

⁽⁹⁾ No podemos detenernos en la presentación de todas estas realidades. Quien tenga interés en el tema puede consultar, entre muchas otras referencias: Wills, 2017; Snow et al., eds., 2019; Siim, Krasteva y Saarinen, eds., 2019; Moghadam, 2020; Deveaux, 2021; Lainius, 2022; Moody-Adams, 2022; Widener, 2024.

6.3. Recursos para la construcción de una sociedad alternativa

A las facetas de la crisis que hemos ido explorando debemos añadir la de percepción, ya que la mayoría de nosotras y nosotros, y sin duda, la mayoría de las instituciones sociales, suscriben una visión desfasada del mundo, «una percepción de la realidad inadecuada para tratar con nuestro superpoblado y globalmente interconectado mundo». Capra (1998) analizó, hace ya casi tres décadas, el proceso para hallar una salida a esa situación que requiere un cambio radical en nuestra percepción, en nuestro pensamiento y en nuestros valores. Un cambio fundamental de visión en la ciencia y en la sociedad, eso es, un cambio de paradigma radical. Nuestras instituciones están organizadas de tal manera que sus responsables son incapaces de percibir la interconexión de los distintos problemas. En este momento se requieren respuestas transformadoras y que resulten sostenibles para no dañar a las generaciones futuras. Este es el gran desafío que debemos afrontar. Asistimos a la necesidad de un cambio de paradigma en la ciencia y en el contexto social más amplio. Una serie de ideas y valores han venido organizando nuestras vidas y nos han llevado a una situación crítica que debemos transformar. Nuestra cultura se sustenta en un paradigma que concibe el universo como un sistema mecánico compuesto por partes interconectadas, el cuerpo humano como una máquina y la vida social como una competencia constante. Este modelo también promueve la idea de que el progreso material se logra mediante el crecimiento económico y tecnológico, y sostiene la creencia de que la subordinación de la mujer al hombre obedece a un orden natural, legitimando así la hegemonía de lo masculino.

6.3.1. Sabernos parte de un sistema-mundo

En *The Future as Catastrophe: Imagining Disaster in the Modern Age*, Eva Horn (2018) explora la fascinación moderna por las catástrofes y cómo esta refleja nuestra relación con el futuro. Horn argumenta que la obsesión contemporánea con escenarios apocalípticos es un síntoma de nuestra percepción del porvenir como una fuente constante de amenazas y rastrea las raíces del imaginario catastrófico moderno hasta el Romanticismo, destacando la figura del «Último Hombre» como una representación temprana de la ansiedad ante el fin de la humanidad. Este arquetipo literario refleja una preocupación por la fragilidad de la civilización y la posibilidad de su colapso. La autora aborda la paradoja de la predicción en la era moderna, donde la obsesión por anticipar y prevenir desastres puede generar una sensación de inevitabilidad y ansiedad constante y sugiere que esta fijación por el control y la seguridad refleja una profunda ambivalencia hacia el futuro, visto simultáneamente como una fuente de promesa y amenaza. Eva Horn propone que las catástrofes imaginadas no solo sirven como advertencias, sino que también proporcionan herramientas intelectuales para enfrentar un futuro lleno de posibilidades apocalípticas, ya que, al dar forma y significado a estos escenarios, nos permiten abordar afectiva, epistemológica y políticamente las incertidumbres que se avecinan, ofreciendo una lente crítica para examinar nuestras propias prácticas y suposiciones en la construcción del porvenir. Y es que necesitamos dejar de pensar en el apocalipsis como sinónimo de «fin del mundo» o de «situación

catastrófica», como se recoge en el *Diccionario de la lengua española*, para pensarlo en términos de *revelación*. Porque, como advierte Rebecca Solnit, «cómo vemos el mundo condiciona absolutamente qué podemos hacer en el mundo» (2025: 7).

La percepción actual de una catástrofe inminente pero impredecible combina dos ideas opuestas: por un lado, la sensación de una ruptura con el presente; por otro, la tesis de Benjamin de que la verdadera catástrofe radica en la simple continuidad del presente. Así, la idea del futuro como catástrofe oscila entre continuidad y discontinuidad, sugiriendo que la perpetuación del estado actual conduce inevitablemente a un colapso. La metáfora más común para ilustrar esto es el «punto de inflexión» (*tipping point*), que marca el momento en que una situación estable se vuelve repentinamente inestable y se transforma en algo radicalmente distinto. El punto de inflexión refleja la posibilidad de que pequeñas alteraciones acumulativas desencadenen un desequilibrio irreversible. El desafío radica en que estos cambios son difíciles de prever. Los sistemas autorregulados (como ecosistemas, mercados o sociedades) pueden parecer estables durante largos periodos antes de alcanzar un umbral crítico. El concepto de punto de inflexión implica que, en un momento dado, la capacidad de autorregulación deja de funcionar: un sistema puede saturarse (en términos químicos) o alcanzar una masa crítica (en lenguaje físico). Sin embargo, estos procesos no son fruto de decisiones humanas directas, sino fenómenos de emergencia espontánea, en los que cambios mínimos y casi imperceptibles terminan desencadenando transformaciones radicales. Lo más peligroso es que estos puntos de inflexión suelen pasar desapercibidos, ya que la estabilidad aparente da la falsa impresión de que todo continuará igual (Horn, 2018: 8).

Hoy en día, la conciencia del futuro como catástrofe se basa en la sensación de estar en un punto de inflexión: continuar con nuestros estilos de vida actuales nos encamina, de forma gradual, hacia el

desastre, aunque no podamos prever exactamente cómo ni cuándo ocurrirá. Por eso, los escenarios de crisis que dominan el debate actual están ligados a la posible disrupción de sistemas altamente complejos. El cambio climático, que representa la mayor preocupación sobre la desestabilización del sistema de vida en la Tierra, es un ejemplo de cómo se intenta hacer tangible esta amenaza para su análisis y estudio. Sin embargo, el calentamiento global no es el único problema. Como señalan los debates en torno al Antropoceno, la crisis que enfrentamos es mucho más amplia y no puede reducirse solo a la cuestión climática. Más bien, se trata de una *metacrisis*, un entramado de factores interconectados que generan múltiples escenarios de riesgo en distintos sistemas y niveles.

Especialmente interesante resulta la reflexión de Eva Horn (*op. cit.* 55-88) sobre la posibilidad de una *catástrofe sin acontecimiento*, para describir procesos de desintegración que ocurren de manera gradual y silenciosa, que no se manifiestan en un solo acontecimiento devastador, sino en una serie de transformaciones acumulativas que alteran profundamente nuestro entorno y sociedad. Puede tener muchas formas distintas de «estallido», pero esencialmente (y paradójicamente) consiste en la perpetuación de las políticas, estilos de vida y modos de gestión del futuro actuales. Carece de agentes identificables, de un momento preciso en el tiempo y de una ubicación definida en el espacio y no se limita a ningún escenario particular.

En nuestra reflexión queremos salir del marco colapsismo-*greennewdealismo* (Taibo, 2016; Tejero y Santiago, 2019; Daly *et al.*, 2019; Servigne y Stevens, 2020; Servigne, Stevens y Chapelle, 2022; Bardi, 2022; Santiago Muiño, 2023) pero dejando muy claro que no hay equidistancia entre unos futuros y otros. No pensamos el futuro desde cero: ya estamos donde no deberíamos y en cualquier análisis debemos integrar el problema de la dependencia de la senda recorrida (*path dependency*). El futuro posible, si nada cambia radicalmente, ya está en

el presente, incluso en el pasado: llevamos siglos habitando una «sociedad de la externalización» en la que nuestra vida solo es posible a expensas de otras y de otros (Lessenich, 2019), otras y otros semejantes que ya han sufrido la catástrofe sobre la que discutimos quienes podemos permitirnos ese lujo intelectual en los cómodos salones de un mundo que, como sentencia Sobrino, «es mucho más de y para unos que de y para otros» (2005: 48).

Nos provoca vergüenza intelectual y moral discutir sobre el estado del mundo desde nuestro lugar de privilegio sin partir de revisar el «locus de enunciación» desde el que hablamos, contribuyendo así a «cambiar o mantener sistemas de valores y creencias» (Mignolo, 2016: 41). Deberíamos ser capaces de analizar nuestro presente, como propone Metz, «no sólo desde el punto de vista de los que han logrado triunfar, los que han logrado «llegar», sino también desde el punto de vista de los vencidos, de las víctimas» (1979: 116). O, si preferimos un lenguaje que no sea el de la teología política, podemos recurrir a la sociología política de Horowitz, cuando advertía de los problemas que para el estudio de la historia tiene el hacerlo desde la perspectiva de las y los vencedores, olvidando a las víctimas: «El foco de su interés está en los victoriosos; y en el acuerdo más estricto con el maquiavelismo, se supone que la victoria es a la virtud lo que la derrota es al vicio. Los perdedores, como parte de la tradición secundaria, tienden a ser incorporados en alguna nota al pie de la página que relata la tradición primaria. [...] Debería existir el escrito histórico, desde el punto de vista de los perdedores políticos, en grado no menor que el de los ganadores políticos» (1977: 629). Si así lo hiciéramos deberíamos plantearnos qué tipo de contabilidad se deriva de la historia de un sistema construido sobre el antropocentrismo (derivado en ecocidio), el patriarcado (con su fundamento misógino y machista), el colonialismo (genocida, esclavista y racista) y el capitalismo (desigualitario y excluyente).

Como recuerda Nancy Fraser (2020), la civilización ha hecho un largo recorrido hasta llegar al capitalismo que conocemos. La riqueza se ha ido concentrando en unas pocas manos, un grupo de países, territorios y ciudadanos han visto mejorar sus condiciones de vida, pero un gran número de territorios y personas viven en desarraigo y con graves dificultades para cubrir sus necesidades cotidianas. Estos incrementos de riqueza han sido posibles gracias a la destrucción del medio natural, por un lado, y a las estructuras de desigualdad mantenidas durante los siglos, ya sea por razones de género, de etnia o de cultura. Nuestro sistema económico se basa en el incremento continuado de la producción —y consumo—, para lo cual ha venido extrayendo de la naturaleza todas aquellas fuentes primarias o combustibles fósiles que han facilitado su expansión y crecimiento. El destrozo de la naturaleza y su mercantilización ha sido la señal de alerta que pone al sistema entre las cuerdas.

¿Por qué, a pesar de las políticas sociales que se destinan a ello, la desigualdad y vulnerabilidad de la población española sigue aumentando? Es evidente que las políticas no han sido capaces de revertir las consecuencias de nuestro mundo. Un mundo que se sustenta sobre unas bases que lo hacen generador de desigualdades. El desarrollo del capitalismo en su fase actual —no basado en la producción, sino en la especulación— nos ha llevado a una situación en la que, de una parte, tenemos las evidencias del cambio climático, el agotamiento de los recursos naturales o también la producción continuada de contaminantes y desechos peligrosos para la salud humana, pero de otra, el capitalismo financie o del siglo XXI ha modificado los pactos sociales que permitieron el desarrollo del Estado de Bienestar, incrementando las desigualdades, erosionando las instituciones e incidiendo en la falta de confianza hacia el sistema político de protección social que nos habíamos dotado. La pérdida de poder adquisitivo de los salarios, la desregulación de la protección social y la debilidad de los derechos de ciudadanía —permitiendo

que el gran capital vaya reconquistando las parcelas de poder que la democracia había situado en manos de la política—, parece que todavía no han tocado fondo. La austeridad, como excusa a las recientes crisis (económicas, pandémicas y, por tanto, sociales), está poniendo en graves dificultades las condiciones para la existencia social. Un largo recorrido nos ha llevado a esta situación que todavía prevalece de manera significativa.

Pero aún hay más: los hechos más recientes en distintas partes del mundo son el reflejo de la debilidad de las instituciones políticas que habían ido construyendo este mundo conocido. La llegada a la política de los grandes magnates está haciendo tambalear, no solo las estructuras que —aunque no fueran las ideales— habían permitido un cierto progreso social y económico a una parte de las sociedades, sino también los fundamentos que la habían conducido a su desarrollo. ¿Cómo van a ser las estructuras políticas y sociales según estos nuevos mandatarios? Ya se habla de *tecnofeudalismo* (Durand, 2021; Varoufakis, 2024).

La crisis por la que atravesamos y que ha sido estudiada desde diversos enfoques es, recordemos, una crisis de civilización. Eso es, una crisis que tiene diversas dimensiones interrelacionadas: es una crisis climática, en un momento de transición energética; una crisis social con el incremento de la exclusión y la desigualdad; una crisis política en la que los valores de la democracia liberal se están debilitando y están dando paso a unas ideologías totalitarias que recogen el malestar ciudadano por la incertidumbre del momento; y una crisis cognitiva donde los charlatanes convencen más que los científicos y da paso a bulos y falsas noticias que se expanden fácilmente. Como señala Yayo Herrero: «Podemos decir que la crisis ecológica y social son dos caras de la misma moneda, es por esto que vamos a referirnos a esta crisis global como crisis ecosocial. En su raíz se encuentran la profunda contradicción entre los modelos económicos, sociales y culturales hegemónicos, y las bases materiales

que sostienen la vida humana. Un modelo de mal desarrollo que se basa en la dominación violenta sobre las vidas humanas y el resto del mundo vivo, que destruye las relaciones de ecoddependencia que son imprescindibles para sostener la vida humana»⁽¹⁰⁾.

En definitiva, entendemos que se trata de una crisis sistémica que obliga a buscar alternativas capaces de iluminar y de animar a repensar y poner en práctica nuevas formas de relacionarnos entre los humanos y con la naturaleza, y capaces, también, de establecer relaciones económicas más equitativas y justas. Ya no es suficiente el análisis sobre lo que está sucediendo, sino que debemos poner nuestras fuerzas intelectuales y prácticas para encontrar las medidas necesarias que frenen la deriva de nuestro mundo y sean capaces de sentar las bases para una nueva sociedad, medidas que tengan efectos durante los años venideros. Se trata de una batalla política, pero también moral.

Más allá del estudio de nuestra sociedad en concreto, no debemos perder de vista que formamos parte de un todo, de un «mundo». Con otras naciones compartimos una forma de vida, un modo de producción⁽¹¹⁾ que se ha ido extendiendo por el universo y que incluso es visto como un objetivo que hay que conseguir, y que estructura el conjunto de relaciones sociales. Es este modelo, el capitalismo (que ha permitido el crecimiento económico y de la riqueza como ninguna otra forma de vida anterior), el que viene generando la destrucción del planeta y el debilitamiento de las sociedades. Nos enfrentamos a una serie de problemas globales que dañan la biosfera y la vida humana, hecho difícil de negar si se atiende a la amplia documentación e información de la que disponemos. Estos

⁽¹⁰⁾ Vease el Documento de trabajo n.º 1.13 de HERRERO, Y. (2025). *Hacia una transición ecosocial justa en clave ecofeminista*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo1

⁽¹¹⁾ Expresión marxiana que incluye, no solo la producción en sí, sino también todas las relaciones de producción, eso es, cómo se estructura la sociedad para la producción.

aportes nos obligan a ver, entender y analizar estos problemas como sistémicos, de manera que, al no poder ser entendidos aisladamente por estar interconectados y ser interdependientes, obligan a la búsqueda de nuevos paradigmas.

6.3.2. Los riesgos de la prolongación del modelo presente

Inmersas e inmersos en una crisis social, territorial y ecológica y conscientes de la necesidad de cambio, necesitamos encontrar hacia dónde mirar y hacia dónde no. Nuevos enfoques que iluminen la necesidad de apostar por una transición hacia otro modelo social que sea capaz de proteger la salud y el bienestar de todas las personas, avanzando hacia una transición energética eficiente y sostenible, protegiendo la biodiversidad y, también, capaz de generar empleos socialmente necesarios. Con ello, esta transformación debe incluir, como variable fundamental, la crisis de cuidados y de reproducción que el capitalismo ha ido olvidando —o abandonando— en su desarrollo, lo que Nancy Fraser (2020) llama «los talleres ocultos del capital», relacionados con los procesos de reproducción social asimétricos en cuanto al género, con las formas de expropiación y de dominación, y también con la depredación ecológica.

Aparece una regresión de las grandes ideologías y narrativas del pasado. Las creencias actuales tienden a ser fragmentarias y horizontales, se desdibuja la ideología que pensaba de forma más global. En cambio, todas las variantes de opresión que hoy vivimos tienen en común la matriz de la dominación. No somos libres en un mundo sometido al extractivismo salvaje y gobernado por supremacías diversas. Un mundo en el que los medios de comunicación señalan los problemas sociales, influyendo en la percepción de la ciudadanía y en

el diseño de las políticas. Un mundo, en definitiva, en el que la acumulación de beneficios se valora por encima de la supervivencia y de la vida. Es menester pensar en otros enfoques. Si no pensamos fuera de los márgenes delimitados por el sentido común y que reproduce la ideología dominante, no podremos construir un nuevo paradigma civilizatorio capaz de emancipar a los seres humanos y devolver la dignidad a la naturaleza.

El metabolismo social, eso es, el modo mediante el cual, y a lo largo de la historia, las sociedades humanas se han organizado y han venido extrayendo y transformando los recursos naturales para satisfacer sus necesidades, centra hoy muchos de los debates. Este modelo dialéctico entre sociedad y naturaleza ha quedado demostrado que ya ha llegado a su fin. No solo no se puede mantener, sino que incluso debe ser reconducido para superar el momento crítico en el que nos hallamos. En el otro lado, en el de la reflexión y el pensamiento, hallamos todo lo contrario: es un momento en el que, en lugar de avances, se cuestionan las certezas e incluso la ciencia y el papel de las universidades. Van ganando espacio ideas falsas sobre la inmigración, las vacunas, el cambio climático o la perspectiva de género. Falsas noticias e informaciones se expanden intencionadamente. Se cuestiona también el «modelo europeo», un modelo que ha venido apostando y defendiendo unos valores comunes que han permitido construir sociedades protectoras y avanzadas en derechos humanos dentro del propio sistema capitalista. El riesgo es real, no podemos perder el rumbo y avanzar hacia una sociedad aún peor que la que hoy nos preocupa. Busquemos ideas y valores que nos protejan y señalen nuevos caminos. Ideas que permitan comprender las grandes transformaciones de la sociedad-mundo en la que habitamos. Y, por qué no, avanzar hacia otro sistema social.

Estudiar los problemas del siglo XXI con conceptos del siglo XX puede resultar limitante por las profundas mutaciones que el mundo ha

experimentado en las muy diversas esferas de la vida social. Tomemos como ejemplo el cambio climático producido por la crisis ecológica promovida por el desarrollo de nuestra sociedad; los cambios en la esfera laboral y de consumo que ha ocasionado la aparición de nuevas tecnologías como la inteligencia artificial y la economía del *big data*; y una nueva redistribución del poder global, con nuevos actores económicos con gran influjo sobre las instituciones políticas. Fenómenos —entre otros que a lo largo del IX Informe han sido analizados— todos ellos interconectados e interrelacionados y que son el resultado del capitalismo, una lógica en su desarrollo y pervivencia que se ha ido transformando y que a su vez ha transformado las sociedades, eso es, nuestro modo de vivir y de entender el mundo desde hace más de trescientos años. Las teorías que permitían entender aquel mundo son hoy insuficientes para la comprensión del haz de relaciones establecidas en las diversas esferas sociales. Como lo son, también, las diversas instituciones que nos han conducido hasta aquí. Si nos aferramos a las ideas ya conocidas y analizadas, no nos va a ser posible hallar soluciones eficaces para revertir o impedir las consecuencias y particularidades que diseñan y conforman las estructuras sociales del siglo XXI.

La cuestión se complica si tenemos en cuenta que afrontamos dos crisis que se suman en sus efectos pero que se separan en sus abordajes. La crisis social (pobreza, exclusión, desigualdad, ruptura del contrato social, polarización política, autoritarismo) se despliega en el corto, cortísimo plazo, en el aquí/ahora, en el espacio de cada Estado; la crisis ecológica (externalización, acumulación por desposesión, sexta extinción) se proyecta en el medio-largo plazo, aunque sus efectos ya sean perceptibles, afectando especialmente a otros países y otras gentes y rebasando los límites de los Estados. La crisis social se aborda recurriendo a las viejas formas de intervención: más crecimiento, más empleo, más consumo, más comercio, más movilidad, más redistribución al interior de cada país;

la crisis ecológica exige menos movilidad, menos consumo, menos empleo, menos comercio, menos crecimiento o, incluso, decrecimiento. La solución a la crisis social se plantea en el escenario de la escasez y del cierre de espacios (fronteras nacionales), la crisis ecológica solo tendrá solución en el escenario de la suficiencia y la cooperación abierta y translocal.

La dificultad de afrontar ambas crisis se expresa en el nivel de las políticas aplicadas (pensemos en las polémicas sobre la restricción de accesos de los vehículos etiquetados como contaminantes a las Zonas de Bajas Emisiones en las ciudades), pero también en el surgimiento de movimientos de protesta como los «chalecos amarillos» (Petit, Puig y Laquais, dir., 2019; Devellennes, 2020) y, más en general, en la dificultad de vincular las preocupaciones ambientales (e identitarias) de la clase profesional-ilustrada (académicas y académicos, activistas, tecnócratas, periodistas, ONG y funcionariado con estudios universitarios), que son los actores más visibles en la lucha contra el cambio climático, y las preocupaciones materiales de la clase trabajadora, que recibe las políticas verdes propuestas desde la clase profesional como amenazas a su modo de vida: cuando se habla de cerrar minas, reducir vuelos, comer menos carne o usar menos energía, muchas veces se hace sin ofrecer alternativas creíbles de empleo o bienestar (Huber, 2024). Esta tensión contribuye a alimentar el nuevo *cleavage* político identificado por Piketty en su análisis sobre la llamada «izquierda brahmánica» y la transformación del sistema de partidos en las democracias occidentales:

«La estructura del conflicto político en las democracias electorales occidentales durante el periodo 1990-2020 ya no tiene mucho que ver con la del periodo 1950-1980. En la posguerra, la izquierda electoral era en todos los países el partido de los trabajadores; durante las últimas décadas, en todas partes se ha convertido en el partido de los

titulados, con niveles de respaldo crecientes en función del nivel de estudios del electorado. Los electores con menor nivel de estudios han dejado poco a poco de votar a estos partidos, provocando un vuelco total de la brecha o división educativa y, a la vez, reduciendo significativamente su participación electoral» (2019: 1032)(12).

En lo que se refiere a la crisis social, cada Informe FOESSA, este también, nos ofrece argumentos más que suficientes para concluir que el modelo presente no funciona: debemos abandonar definitivamente la pésima costumbre de jugar a la comparación de los malos datos de hoy con algunos datos peores de ayer. Los procesos de fondo son inapelables: crece la desigualdad hasta alcanzar los niveles de los primeros años del siglo XX (Piketty, 2014); el contrato social surgido tras la segunda posguerra mundial hace aguas (Shafiq, 2022); asistimos a una epidemia de «muertes por desesperación» en las sociedades más ricas (Anne Case y Deaton, 2020); la experiencia de que empleo y vida personal y social están cada vez más enfrentados impulsa la deserción del trabajo (Coin, 2024);

(12) Siguiendo a Piketty, entre los años 1950 y 1980, el voto estaba fuertemente ligado a las clases sociales: la clase trabajadora votaba mayoritariamente a la izquierda; la élite económica, a la derecha. Desde la década de 1980 este esquema se rompe, surgiendo un sistema de «élites múltiples» en el que las antiguas lealtades son reemplazadas por nuevas divisiones basadas en el entrecruzamiento complejo de la renta y el patrimonio y del nivel educativo. Los partidos de centro-izquierda atraen sobre todo a las personas con más formación y los partidos tradicionales de derecha siguen representando los grandes capitales, pero, pese al aumento de las desigualdades, no emergen partidos firmemente comprometidos con la redistribución porque la falta de convergencia entre intereses económicos y educativos dificulta la formación de coaliciones sólidas que articulen programas ambiciosos de justicia social. Este es el escenario en el que encuentra su espacio la propuesta del nativismo populista. Ampliando la mirada más allá del ámbito occidental, Gethin, Clara Martínez-Toledano y el propio Piketty (2021) han confirmado estas tendencias para 49 democracias en todo el mundo.

y estamos consolidando una globalización brutal fundada sobre la lógica de la «expulsión» (Sassen, 2015) que produce permanentemente «población sobrante» (Bauman, 2005). Sin embargo, en lo que se refiere a las políticas sociales seguimos sin pasar «del estado de la cuestión a la naturaleza de la cuestión», como nos planteaban López Jiménez (2013), desde el Equipo de Estudios de Cáritas Española, y Renes (2013), desde el Comité Técnico de la Fundación FOESSA:

«Una adecuada visión de la pobreza emergente en esta crisis y del cambio en la pobreza, vieja y nueva, nos pide ir más allá de los efectos. El análisis de las situaciones de pobreza y exclusión nos exige dar un paso más de la pura constatación de categorías y tipologías para poder entender las situaciones de personas, familias y grupos y su significado en la estructura social. Nos pide pasar del “estado” de la pobreza a la “naturaleza” de la pobreza. Coordinar y unir las características de la pobreza y la exclusión con los fenómenos que se están dando en la estructura social nos desvelará los procesos de empobrecimiento que las sustentan, contribuyendo a desvelar los sentidos y significados adecuados de estas situaciones» (Renes, 2013: 235).

Pero las políticas públicas no transitan del «estado» a la «naturaleza» de la pobreza y la exclusión, y aquella aparente apertura, forzada por la respuesta ciudadana a la Gran Recesión, de «un debate instituyente que parecía cerrado en torno a las causas estructurales que impiden el desarrollo de una democracia real y una economía socialmente justa, en armonía con la naturaleza y solidaria en el plano internacional» (Colectivo Ioé, 2013: 89), ha quedado en nada.

En cuanto a la crisis ecológica, llevamos sesenta años de advertencias. La primera, en 1962, fue Rachel Carson con su *Primavera silenciosa* y su

profética advertencia: «La historia de la vida en la Tierra ha sido un proceso de interacción entre las cosas vivas y lo que las rodea. En amplia extensión, la forma física y los hábitos de la vegetación terrestre, tanto como su vida animal, han sido moldeadas por el medio. Considerando la totalidad del avance de las etapas terrestres, el efecto contrario, en el que la vida modifica verdaderamente lo que la rodea, ha sido relativamente ligero. Solo dentro del espacio de tiempo representado por el presente siglo una especie —el hombre— ha adquirido significativo poder para alterar la naturaleza de su mundo» (Carson, 1966: 16).

Desde entonces han sido numerosísimas las alarmas de las y los *Feuermelder*, mujeres y hombres «avisadoras y avisadores de incendio», con la capacidad de leer los signos del tiempo que les ha tocado vivir y sus derivas potencialmente catastróficas, que se esfuerzan por avisar del incendio antes de que el fuego se propague, por «cortar la mecha encendida antes de que la chispa llegue a la dinamita» (Benjamin, 1987: 64). Mujeres y hombres, decimos; y es de justicia destacar a las autoras, científicas y activistas, cuya voz ha quedado relegada por tantas voces masculinas, casi las únicas que pudimos escuchar durante los años ochenta. Como Carolyn Merchant y su libro *La muerte de la naturaleza*, publicado originalmente en 1980, pero que no ha sido traducido al español hasta hace bien poco, siendo un libro esencial para comprender que el surgimiento de la ciencia moderna en los siglos XVI y XVII implicó no solo un cambio en la forma de conocer el mundo, sino también una transformación profunda en la relación entre la humanidad y la naturaleza, mecanizada y feminizada, justificándose así su explotación:

«La nueva imagen de la naturaleza como mujer que debía controlarse y diseccionarse a través de la experimentación legitimaba la explotación de los recursos naturales. Aunque la imagen de la madre tierra, popular

durante el Renacimiento, no desapareció del todo, fue reemplazada por el nuevo imaginario del dominio. Las restricciones en contra de la penetración asociadas a la imagen de la madre tierra fueron transformadas en aprobaciones para su despojo. Después de la Revolución Científica, *Natura* ya no se queja de que su ropaje recatado esté siendo desgarrado por los abusos del hombre. [...] El nuevo orden mecanicista y sus valores concomitantes, de poder y control, condenarán a muerte a la naturaleza» (Carolyn Merchant, 2020: 202).

O como también Françoise D'Eaubonne, cuyo libro de 1974 *Feminismo o muerte*, en el que se acuña el término «ecofeminismo», no ha sido publicado en español hasta el año 2024 (D'Eaubonne, 2024). Mujeres invisibilizadas como consecuencia del «des crédito estructural de las mujeres y la economía machista de la credibilidad que lo sustenta y perpetúa» (Amaia González Llama, 2025)(13). Más adelante exponemos en profundidad el aporte, que consideramos esencial, de esta perspectiva ecofeminista, «nuevo humanismo» cuya formulación por Françoise D'Eaubonne merece ser destacada desde ahora: «Es urgente subrayar la sentencia de muerte impuesta por este sistema en agonía convulsa a todo el planeta y su especie humana si el feminismo, al liberar a la mujer, no libera a toda la humanidad; es decir, si no le arranca el mundo al hombre de hoy para transmitírselo a la humanidad del mañana» (*Ibid.*: 189, 20).

El caso es que hoy son 11.000 investigadoras e investigadores de 153 países quienes nos recuerdan que «la crisis ha llegado antes y está acelerándose más de lo que los científicos esperaban [...] amenazando los ecosistemas y el futuro de la humanidad», que «el planeta Tierra afronta una

(13) Nos referimos al Documento de trabajo n.º 6.1 GONZÁLEZ LLAMA, A. (2025). *Los cambios necesarios para mirar el futuro desde el feminismo*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo6

emergencia climática [...] estrechamente vinculada al consumo excesivo del estilo de vida rico», lo que nos obliga a «un incremento inmenso de esfuerzos a gran escala para conservar la biosfera de manera que se evite un sufrimiento indecible debido a la crisis climática» (Ripple *et al.*, 2020). Nuestro modo de producción y, en conjunto, nuestro modo de vida, el de las sociedades llamadas desarrolladas fundadas sobre el «capital fósil» (Malm, 2020), es homicida en el corto plazo (vivimos consumiendo las vidas de otras y otros) y suicida en el largo plazo: «Succionamos nuestro sostén y nuestro mantenimiento del resto de la naturaleza de un modo sin parangón en la historia del mundo, reduciendo sus dones mientras aumentan los nuestros. Somos, como ha dicho Edward Wilson, «una anormalidad ambiental». Las anormalidades no duran eternamente; al final desaparecen» (Leakey y Lewin, 1997: 251). Ya lo sabemos; en realidad habría que decir que ya lo sabíamos, que llevamos sabiéndolo desde hace seis décadas. A lo largo de todo este tiempo hemos ido conociendo cada vez más datos sobre la crisis ecológica, pero la verdad profunda de la crisis civilizatoria (el mecanicismo, los dualismos mujer-hombre, naturaleza-cultura, emoción-razón, la desmesura, la dominación patriarcal, colonial y capitalista) ya la conocíamos.

Desgraciadamente, las instituciones políticas más relevantes, las que tendrían que asumir la responsabilidad de impulsar la transición ecosocial justa, continúan impulsando los procesos económicos y tecnológicos que nos han traído hasta aquí, sin plantearse su interrupción. A lo sumo, se proponen medidas muy parciales que, además, en la mayoría de los casos, son sistemáticamente incumplidas.

La Unión Europea se propone afrontar esta situación de crisis entrelazadas desde el marco de la conocida como «triple transición social, ecológica y digital», formulada originalmente por la Comisión Europea (2021) en el documento titulado *Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027. La seguridad y*

la salud en el trabajo en un mundo laboral en constante transformación. Nacida en el contexto postpandemia, su objetivo era «[establecer] las prioridades y acciones clave necesarias para mejorar la salud y la seguridad de los trabajadores en los próximos años en el contexto del mundo posterior a la pandemia, marcado por las transiciones ecológica y digital, los desafíos económicos y demográficos y la evolución de la noción del entorno de trabajo tradicional». Esta propuesta fue recogida en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027, aprobada por el Consejo de Ministros del Gobierno de España el 14 de marzo de 2023, que en su objetivo 2 señala lo siguiente: «Gestionar los cambios derivados de las nuevas formas de organización del trabajo, la evolución demográfica y el cambio climático desde la óptica preventiva». Para el desarrollo de la Estrategia Española, el Ministerio de Trabajo y Economía Social creó distintos grupos de trabajo, entre ellos el denominado «Transiciones Digital, Ecológica y Demográfica». A fecha de hoy, dos años después de su creación, el espacio digital habilitado en la web del Ministerio para recoger sus trabajos no refleja ninguna actividad⁽¹⁴⁾. En 2023, el Consejo de la Unión Europea amplió la perspectiva más allá de la pandemia y el empleo en un documento titulado «Una transición social, ecológica y digital», en el que se recogen las conclusiones adoptadas por el Consejo en su sesión n.º 3985 celebrada el 21 de noviembre de ese año:

«El Consejo subraya que, actualmente, un contexto internacional de profunda incertidumbre y nuevas dinámicas geopolíticas obstaculizan el desarrollo sostenible. En una sociedad global altamente interconectada, la crisis del cambio climático y la emergencia ecológica se ven agravadas

(14) Grupo de Trabajo «Transiciones Digital, Ecológica y Demográfica», <https://www.insst.es/cnsst/grupos-de-trabajo/en-funcionamiento/transiciones-digital-ecologica-y-demografica>

por perturbaciones y conflictos como la pandemia de COVID-19 y la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, lo que conduce a la desestabilización del panorama geopolítico, a la intensificación de los retos mundiales y al aumento de la fragilidad y tiene unas repercusiones notables en los países en desarrollo» (Consejo de la Unión Europea, 2023: 2).

¿En qué nivel de la política se sitúa el abordaje de estas transiciones, tal y como aparecen formuladas por los documentos estratégicos de las instituciones? Básicamente en el de las *policies*. Proponen un planteamiento meramente adaptativo a unas transiciones concebidas prácticamente como naturales, sobre las que no hay discusión en el nivel *Polity*. A modo de ejemplo, veamos lo que se plantea en el *Marco estratégico de la UE* (la cursiva es nuestra):

«Para lograr que los lugares de trabajo sean aptos para los cambios cada vez más acelerados que se están produciendo en la economía, la demografía, los patrones de trabajo y la sociedad en general se requieren nuevas actuaciones en materia de salud y seguridad en el trabajo en la UE. Para una parte determinada de los trabajadores de la UE, el concepto del lugar de trabajo empieza a ser más fluido pero también más complejo, a medida que emergen nuevas formas de organización, modelos de negocio y sectores. [...] Anticipar y gestionar el cambio en el nuevo mundo del trabajo que han traído consigo las transiciones ecológica, digital y demográfica» (Comisión Europea, 2021: 6).

Cambios que «traen consigo» las transiciones, cambios que «se están produciendo», nuevas formas que «emergen». Como si todo esto ocurriera porque sí, porque tiene que ocurrir, como si no hubiera agencia tras todos esos cambios, intereses en conflicto, colectivos y personas ganadoras

y perdedoras. Políticas de final de cañería (*end of the pipe policies*) que, desatendiendo las causas de los problemas (*Polity*), se limitan a actuar sobre los efectos (Subirats, 2005) cuando, en realidad, son tres transiciones fuertemente sesgadas por sexo-género, etnia, clase y región del mundo. En los documentos institucionales no se tienen en cuenta estos sesgos salvo para codificarlos como «carencias» o «situaciones problemáticas» de algunas personas y grupos para los que habrá que implementar *policies* paliativas específicas cuando se trata de desigualdades cuyo origen es estructural.

Evidentemente, necesitamos políticas de transición que nos ayuden precisamente a eso, a pasar de una situación presente (que cuestionamos) a otra futura (que proponemos como horizonte). Con ser importantes, el problema esencial no está en los ritmos o los plazos, sino en los objetivos. ¿Transitar hacia dónde? No aspiramos a nada sustancialmente distinto. Han sido ya demasiadas las ocasiones en las que tanto la UE como el Gobierno de España han mostrado su falta de compromiso real con las temáticas de la ecología y la justicia global, contentándose con producir documentos o firmar acuerdos que no se han concretado en nada efectivo. Nos tememos que ahora estemos en las mismas. El Pacto Verde Europeo parece atascado, la UE no ha logrado avanzar significativamente en la mayoría de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) definidos en su Agenda 2030, particularmente en los más ligados a la situación ambiental (Serrano, 2025), y la situación aún se vuelve más incierta en la actual coyuntura de militarización y rearme. Por más que, en el momento en que redactamos estas líneas, el Gobierno español la haya rechazado, la propuesta del secretario general de la OTAN, Mark Rutte, de aumentar hasta el 3,5% del PIB el gasto militar directo y un 1,5% adicional para inversiones en infraestructuras e industria vinculadas a la seguridad (en total un 5% del PIB de cada país miembro, para alcanzar en 2032), pone en riesgo el mantenimiento

del Estado de Bienestar, la transición verde o la ayuda al desarrollo.

Figura destacada en el cruce entre economía política, teoría de las necesidades humanas, bienestar global y políticas climáticas, Gough (2023: 226-227) considera que para alcanzar un bienestar sostenible, avanzar hacia un consumo más racional y bajo en carbono es un paso necesario pero insuficiente: las estrategias actuales —incluso combinadas— no lograrían reducir las emisiones en los países ricos lo suficiente ni lo suficientemente rápido para evitar una catástrofe climática. Por eso plantea que la única vía realista es transitar hacia una economía *poscrecimiento* o incluso de decrecimiento, lo que implica estabilizar la economía en un estado estacionario. Para lograrlo sería necesario: 1) reducir deliberadamente el tiempo de trabajo remunerado, lo que a su vez disminuiría los ingresos, el consumo y las emisiones; 2) políticas *top-down*, como una fiscalidad más redistributiva y formas de propiedad colectiva (por ejemplo, de la energía o el agua); y 3) iniciativas *bottom-up* de comunidades «ingeniosas» que construyan alternativas prácticas, cambiando sus hábitos, actitudes y capacidades, desarrollando la «economía no remunerada» —el trabajo informal, doméstico y comunitario—, fundamental para sostener la vida y el bienestar. Sin embargo, este enfoque desafía profundamente el modelo actual del Estado de Bienestar, ya que todas las políticas sociales vigentes descansan sobre la premisa del crecimiento constante del PIB: sin crecimiento, la estabilidad fiscal y legitimidad política de estos sistemas se ve amenazada.

Gough propone una estrategia de transición en tres fases: primero, una fase de «capitalismo coordinado y crecimiento verde» impulsada por la eficiencia energética (*op. cit.*: 229); una segunda fase de «capitalismo reflexivo» (*ibid.*: 232) orientada a la transformación del consumo; y finalmente, el poscrecimiento como horizonte, que considera

«incompatible con cualquier forma de capitalismo, o al menos con el capitalismo como sistema global» (*ibid.*: 237). El autor cree que la posibilidad de cumplir la ruta de transición hacia el bienestar sostenible depende «de la naturaleza, variabilidad, flexibilidad y reformabilidad del capitalismo» (*ibid.*: 228) y, sobre todo, de evitar «el fracaso de la política climática a nivel mundial» (*ibid.*: 237). Si fuera este el caso y la temperatura del planeta aumenta 3 °C antes de fin de siglo⁽¹⁵⁾, se transformarían de raíz la función de los Estados y la naturaleza de las economías políticas, con la posibilidad de un escenario de «Estados fortaleza», regímenes autoritarios que gobernarían en condiciones de emergencia permanente, donde las prioridades pasarían a ser puramente adaptativas —asegurar suministros de agua, energía y alimentos frente al caos climático— y el objetivo central sería simplemente sobrevivir; en ese contexto, el discurso político dominante sería la seguridad y la supervivencia nacional, no el bienestar colectivo, el orden social se mantendría a través de nuevas formas de control y vigilancia y no habría margen para mantener —mucho menos expandir— los sistemas de bienestar⁽¹⁶⁾. Para la gran mayoría de la población, esto significaría el declive de las oportunidades de una vida digna y plena, y una erosión generalizada de las condiciones para el florecimiento humano.

⁽¹⁵⁾ La situación no es buena, las expectativas tampoco. El «capitalismo de tierra quemada» (Crary, 2022) sigue haciendo su trabajo. El centro de investigación Tecnalia y la Agencia Vasca de Meteorología-Euskalmet acaban de elaborar para Iñobe, la sociedad pública de gestión ambiental del Gobierno vasco, un informe que analiza la evolución climática desde 1970 (Tecnalia y Euskalmet, 2025). Según los escenarios de cambio climático previstos, la temperatura media en Euskadi podría aumentar hasta 5 °C a finales de siglo, y el nivel del mar subir 26 cm para el año 2050 y entre 51 y 100 cm para 2100.

⁽¹⁶⁾ Son varias las obras que teorizan sobre esta posibilidad, bajo los términos de «ecofascismo» (Biehl y Staudenmaier, 1995; Zimmerman, 1995; Dyett y Thomas, 2019; Taibo, 2022; Moore y Roberts, 2022; Menrisky, 2025) o de «Leviatán climático» (Mann y Wainwright, 2018).

6.3.3. El futuro no está escrito, pero debemos decidirlo ya

El pensamiento sobre el futuro es una capacidad humana esencial que nos permite prever consecuencias, establecer metas y tomar decisiones basadas en beneficios a largo plazo. Hacemos nuestra la reflexión de Rebecca Solnit de que la esperanza «no es más que el reconocimiento de que dentro de esa incertidumbre puede haber espacio para dirigirse hacia las mejores de entre esas posibilidades y alejarse de las peores, de que el futuro no es (como tan a menudo se describe) un lugar que ya existe y hacia el que vamos avanzando con dificultad, sino un lugar que estamos creando con lo que hacemos (o no) y cómo lo hacemos en el presente» (2025: 9).

Volviendo al análisis de la actualidad, no basta con hablar de crisis, es preciso mirar más allá, y plantear el estudio de una crisis sistémica que abarca todas las esferas y que es universal. Precisamos este cambio de paradigma para ver el mundo con otras miradas y poder plantear cómo llegar a sociedades más justas. No partimos de un vacío para pensar esa *otra* sociedad. Aun siendo un mundo nuevo, disponemos ya de propuestas hechas por diversas pensadoras y pensadores, cada una con sus matices, en distintas áreas de reflexión. Autoras y autores que han venido llamando la atención sobre esa necesidad y aportando ideas interesantes —más o menos novedosas— en su campo de acción o reflexión, pero que articuladas entre sí pueden sentar las bases para el paradigma que está por venir.

Sea como sea que lo denominemos —poscrecimiento (Büchs, Milena y Koch, 2017; Gough, 2023), poscapitalismo (Arnsperger, 2008, 2009; Mason, 2016; De Angelis, 2017; Crary, 2022),

decrecimiento (Latouche, 2008; Rosa y Henning, eds., 2018; Hickel, 2023), simplicidad (Trainer, 2017), frugalidad (Johnson, 1981; Latouche, 2012), sobriedad (Rabhi, 2013), suficiencia (Skidelsky y Skidelsky, 2012), autocontención (Riechmann, 2000, 2003, 2004) o, simplemente, futuro justo (Sachs y Santarius, eds., 2007; Casal, Pogge y Steiner, 2015)— el modelo social y económico del futuro, al menos de un futuro coherente con nuestros ideales de humanidad, pasa necesariamente por romper con el «fetiche del crecimiento» (Hamilton, 2006; Jackson, 2011; Heinberg, 2014). Como señala Santiago Muíño:

«Ser capaces de construir una idea de vida buena, incluso de vida en plenitud, en un escenario de contracción de nuestro metabolismo económico es, exactamente, *la disputa que determinará el futuro del mundo*. Si no somos capaces de proponer un proyecto emancipatorio en el que la reducción del consumo energético y material sea una aventura excitante, los imaginarios colectivos bascularán hacia soluciones totalitarias que prometan conservar algo de la opulencia perdida por el ecocidio, aunque sea al precio de desatar el genocidio» (2016: 131).

En esa disputa por el futuro es fundamental, por supuesto, contar con alternativas técnicas para sostener esa vida buena, especialmente en lo que se refiere a la cuestión de la energía⁽¹⁷⁾. Pero lo que necesitamos realmente es una nueva (o renovada) *cosmovisión*. En palabras de Naomi Klein, «no habrá ningún intento de hacer frente al desafío climático que fructifique si no se entiende como

⁽¹⁷⁾ En este punto, una innovación que se va expandiendo es la creación de Comunidades Energéticas de barrio o de pueblo que permiten producir y compartir la energía proveniente de las renovables, e incluso luchar contra la pobreza energética que afecta a muchas familias (hay varias comunidades ya con este objetivo incluido en sus estatutos en diversos puntos del territorio).

parte de una batalla mucho más amplia entre cosmovisiones enfrentadas, como algo enmarcado en un proceso de reconstrucción y reinención de la idea misma de lo colectivo, lo comunitario, lo comunal, lo civil y lo cívico tras tantas décadas de ataques y abandono» (2015: 565).

Rebecca Solnit plantea que, en la actualidad, *interconexionismo* y *aislacionismo* pueden ser términos más útiles que «izquierda» y «derecha» para comprender y describir las principales divisiones políticas (2025: 67). El interconexionismo se fundamenta en la creencia de que lo que ocurre en una región del mundo afecta a todas las demás, que el destino del planeta, de la justicia social y del bienestar humano están entrelazados, que las fronteras pueden ser límites administrativos, pero nunca morales. El aislacionismo, en cambio, ve el mundo como una amenaza, construye muros, no puentes; este modo de pensar y de sentir está detrás del auge del nacionalismo, del cierre de fronteras, del rechazo a los tratados climáticos o comerciales, de la desconfianza hacia la ciencia compartida y los organismos internacionales. Más que ideologías clásicas, estas actitudes reflejan posturas existenciales: ¿vemos al otro, a la otra, como una carga o como una compañera? ¿Vemos el mundo como un juego de suma cero o como una red de relaciones que nos sostiene a todas y a todos?

Estamos en un momento histórico en el que debemos recuperar una visión ecológica del mundo, volver a la sabiduría interconexionista de autoras y autores como Lynn Margulis (2002, con Karlene V. Schwartz, 1985), Lovelock (1983), Capra (1987, 1990, 1998, 2003), Berman (1987), Bateson (1993), Goldsmith (1999) Isabelle Stengers (2017). Volver a recordar, con Rachel Carson, la «verdad fundamental [de] que nada vive por sí mismo» y que, «como seres humanos, somos parte de toda la corriente de la vida» (2020: 186 y 204). Un paradigma en el que Capra incluye la ecología profunda, la ecología social y el ecofeminismo (1998: 28-31). Una visión que va más allá de la visión holística,

ya que no solo contempla la interdependencia de las diversas partes sociales, sino que, además, entiende que nuestras vidas dependen también de nuestro entorno natural. Un concepto de ecología profundo, que revela también una percepción espiritual o religiosa, espiritualidad entendida como modo de consciencia en el que el individuo experimenta un sentimiento de pertenencia y de conexión con el cosmos como un todo (*op. cit.*: 29).

El nuevo paradigma plantea muchos interrogantes, se trata de un mundo nuevo que se va creando y que no es fácil de precisar de antemano. Precisamos estar preparados para cuestionar los aspectos que hasta hoy han sido «incuestionables», para lo que se necesitan nuevos valores que empujen los comportamientos humanos y sus instituciones en otra dirección (*ibid.*: 31). Los valores, que él denomina asertivos, es decir, la competición, la expansión o la dominación, están generalmente asociados a los hombres y, en una sociedad patriarcal, no solo los favorece, sino que también los recompensa y les dota de poder político. La mayor parte de las instituciones también han sido creadas y ordenadas de forma jerárquica, con hombres generalmente situados en los niveles superiores y mujeres en los inferiores, e incluso la mayoría de estos hombres y algunas de las mujeres han llegado a identificar su posición en la jerarquía como parte de sí mismos. Esta es una de las razones por las que, a pesar de todas las evidencias, se hace tan difícil el desarrollo de un sistema de valores más equilibrado que debería fundamentar el nuevo paradigma. Es decir, el cambio de jerarquías por redes en la organización social significaría un desplazamiento también en las formas de poder. Si el viejo paradigma —viejo, pero aún vigente—, se basa en valores antropocéntricos, eso es, centrados en el hombre, el nuevo paradigma se fundamenta en principios biocéntricos y holísticos, centrados en la tierra. Según este enfoque todos los seres vivos son miembros de comunidades ecológicas vinculadas por una red de interdependencias. De una manera u otra se está llegando a un punto de

encuentro compartido por algunas corrientes de la ecología, la filosofía y del feminismo que pueden servirnos para la comprensión de un mundo interconectado e interdependiente.

Y hablando de conexiones y desconexiones, aún otra dimensión que crea incertidumbre es el importante dilema que plantea el rápido desarrollo de la tecnología⁽¹⁸⁾, que ha ido ideando y construyendo objetos con los que avanzar sin importarle los efectos que ello conllevaba sobre la naturaleza. Tal vez hoy estemos ya en la final de la ilusión de que el ser humano podía vencer y dominar la naturaleza; sin embargo, se hace evidente que somos parte de ella y dependemos de ella, de que es la base absolutamente necesaria de la que dependemos para nuestra propia existencia biológica y la de otras muchas especies de animales.

Una caracterización importante de la vida moderna es la máquina. La máquina ahorra esfuerzo físico y riesgos al trabajador e impone regularidad y precisión al proceso productivo, pero también más allá de la esfera de la producción. También ha venido ofreciendo nuevas potencialidades en otras esferas, en la esfera doméstica, la del consumo, la del ocio y la del transporte y la movilidad, como las más destacables. La técnica ha transformado profundamente el mundo y ha aportado bienestar y comodidad a los que formamos esa parte privilegiada de la humanidad que se beneficia de ella. Junto a esto sabemos que hay artefactos que solo sirven para la destrucción (como las bombas atómicas o las de fragmentación) y en estos casos sí que podríamos afirmar que son intrínsecamente inmorales. Algunas técnicas son, pues, perjudiciales en sí mismas y otras deben ser evaluadas en la dialéctica de su uso por los sujetos humanos, en las conductas humanas ligadas a ellas.

⁽¹⁸⁾ Véase para más detalle el Documento de trabajo n.º 6.3 de SEMPERE, J. (2025). *Qué tecnología y para qué futuro*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo6

En la era científica en la que nos encontramos, el perfeccionamiento de los artefactos técnicos les confiere una poderosa capacidad de seducción. Nace un culto a la técnica, una tecnolatría, un prestigio que empuja a la gente a preferirlos sobre otras técnicas previas menos sofisticadas, incrementando de forma exponencial su consumo como medio diferenciador social y creador de estatus. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) desempeñan un papel determinante en esa dirección, un «efecto arrastre» que empuja a la gente a preferirlos sobre otras, hasta el punto de que el deseo de su posesión debilita —muchas veces— la conciencia de los aspectos negativos que su uso puede conllevar. El carácter adictivo que tienen las pequeñas pantallas y el descontrol de los contenidos a que dan acceso tienen efectos nocivos sobre niños y adolescentes. Además, en el aquí y ahora, hemos ido depositando en las TIC un caudal de información, a veces sin darnos cuenta y a veces siendo conscientes porque «necesitábamos acceder a otra pantalla», sin olvidar que, por parte de los Gobiernos, la instalación de cámaras de videovigilancia como sistema de control y otros datos que obtienen proporcionan un potencial de control político sobre la ciudadanía.

Pero más allá de los efectos que las TIC pueden tener sobre las sociedades, su fabricación, su uso y su posterior destrucción plantean problemas importantes en la naturaleza y el medio natural. La sofisticación que aportan cada vez más los avances que se van desarrollando inciden en el consumo de metales, de agua y de energía y han llevado a la extracción de recursos naturales provocando una devastación ecológica en distintas partes del planeta. Si la transición energética se hace siguiendo los intereses del capital, su imperativo de acumulación puede agravar aún más la devastación medioambiental del planeta, a no ser que se ponga límites al despliegue de las nuevas tecnologías digitales. Los recursos necesarios para las nuevas tecnologías —también de la energía renovable— son finitos y además han conllevado la explotación

de materias primas de unos territorios, junto con la explotación del trabajo de sus poblaciones, y esa es la nueva colonización en el siglo XXI. Se hace imprescindible poder diseñar un proceso de «Transición Ecosocial Justa» como lo denomina Yayo Herrero, con un doble objetivo: «1) garantizar que todas las personas y comunidades puedan disfrutar de una vida segura y digna, compatible con la restauración y preservación de sus entornos sociales, naturales y territoriales; y 2) reducir la huella ecológica del sistema económico para compatibilizar la cobertura de las necesidades sociales con las biocapacidades del país y globales, y el abordaje del cambio climático» (Herrero, 2023).

Está claro que una transición energética requiere nuevas medidas y horizontes que deben ser aplicados y, por tanto, costeados. Hay abierto el debate entre liberales y estatistas sobre cómo financiar esta transición. Es decir, ¿debe ser el mercado el que impulse la política ecológica (por ejemplo, con el impuesto sobre el carbono y el mercado de los derechos de contaminación) o bien, como en épocas pasadas, deben hacerlo los Estados mediante inversiones y deuda públicas? El estado inversor de los últimos años no tiene la fuerza que tuvo después de la Segunda Guerra Mundial al haberse roto el pacto social que lo facilitó. La economía globalizada resta fuerza a los Gobiernos de los Estados, pero también el gran crecimiento de las administraciones públicas dificulta la eficiencia de los recursos públicos. Frente a esta dicotomía —y como ya ha sucedido al pensar en el diseño de las políticas sociales en los últimos decenios— surge la idea de que el Estado no debe ser visto como monolítico y todopoderoso, en oposición al sector privado. Los defensores de este enfoque parten en su planteamiento de que es el Estado el que debe coordinar, orientar, planificar y, a veces, garantizar y estudiar las dependencias financieras entre distintos actores públicos y privados. Es decir, la transición hacia un nuevo modelo requiere una combinación de instrumentos sin los cuales no será posible llevarla a cabo. Esta escuela de

pensamiento exige transformaciones ambiciosas, pero no plantean un cambio sistémico.

Como indica Sempere, «la revolución tecnológica en curso es tan potente y abarca campos tan novedosos que nos exige mucha imaginación y mucha valentía para abordar situaciones insólitas y liberarnos de prejuicios de honda raigambre que ya son, en muchos casos, obsoletos». Las técnicas más sofisticadas de las TIC y la inteligencia artificial son la punta de lanza de un sistema socioeconómico que no puede sostenerse sin crecer y que ha encontrado en el sector de las «grandes tecnológicas» una oportunidad para inversiones masivas que impulsan una nueva oleada de acumulación de capital, pero dadas las limitaciones de los recursos de la Tierra, de seguir así, pueden colapsar y frenar este crecimiento. Los recursos no son infinitos, y por eso deben ser administrados con sensatez al servicio de la vida humana y de la biosfera. En este sentido, la investigación científica y técnica debe ayudar también a recuperar técnicas sencillas con bajo impacto ecológico y sin emisiones de carbono. No se trata de apartar las técnicas más sofisticadas, sino de que estas cumplan los requisitos de sostenibilidad ambiental que deban cumplir. Como nos recuerda Sempere, técnica, población humana y medio ambiente natural forman un todo que solo puede funcionar adecuadamente si los tres elementos se articulan entre sí de maneras más o menos armoniosas, y también aquí se precisa un cambio en el sistema de valores.

6.3.4. Recursos para la construcción de la alternativa

Como ya hemos expuesto en las páginas anteriores, en el corazón de la crisis contemporánea la humanidad ha comenzado a preguntarse no solo cómo habitar el planeta, sino cómo hacerlo

de forma justa, sostenible y respetuosa con todos los seres vivos. Destaca en esta tarea de integrar ciencia, ética, espiritualidad, ecología y feminismo, Carolyn Merchant, que en la segunda edición de su libro *Radical Ecology* profundiza en las distintas éticas ambientales, con sus referencias cosmovisionales, propuestas desde los inicios del capitalismo hasta la actualidad, que han moldeado la relación entre los seres humanos y la naturaleza (2005: 63-87). Cada una de estas éticas refleja una visión del mundo distinta: desde el individuo aislado hasta el cosmos como un organismo viviente.

La *ética egocéntrica*, nacida en el siglo XVII con pensadores como Hobbes, Smith o Malthus y consolidada con el capitalismo liberal, pone al individuo en el centro, justifica la explotación de los recursos naturales bajo la premisa de que el beneficio personal traerá el bienestar colectivo. Este pensamiento fue reforzado por visiones religiosas protestantes donde el trabajo individual era signo de virtud y salvación. En este modelo, el medio ambiente es un recurso utilizable al servicio del emprendimiento humano. Hardin, en su famosa «tragedia de los comunes», hereda esta tradición, argumentando que solo la regulación mutua impuesta puede frenar la tendencia humana al agotamiento colectivo.

Frente a esta visión individualista, surge la *ética homocéntrica*, que desplaza el eje desde el individuo hacia la sociedad. Inspirada por el utilitarismo de Bentham y Mill, esta ética busca el mayor bien para el mayor número. En ella, el bienestar humano es el valor supremo, y la naturaleza se valora en función de su utilidad para la humanidad. Se funda en la idea de mayordomía: los humanos son administradores del mundo natural, no sus dueños absolutos. Esta ética también se encuentra en las políticas de desarrollo sustentable, donde la prioridad es la salud y el bienestar social. Sin embargo, sus límites se hacen evidentes cuando no logra incorporar las consecuencias ecológicas de largo plazo ni el valor intrínseco de la naturaleza no humana.

La narrativa da un giro radical con la aparición de la *ética ecocéntrica*, que desplaza el foco desde el ser humano hacia el ecosistema en su totalidad. Aquí, el valor no depende del beneficio humano, sino de la interconexión de todos los elementos vivos e inanimados del cosmos. Leopold (2017), con su «ética de la Tierra», es el pionero de esta visión, proponiendo que algo es correcto si preserva la integridad, belleza y estabilidad de la comunidad biótica. Esta ética se arraiga en una metafísica holística que reemplaza al mecanicismo cartesiano: todo está conectado, el todo es más que la suma de las partes, y la naturaleza es un sistema dinámico y relacional. El ser humano deja de ser conquistador y pasa a ser un miembro más del ecosistema.

Pero la ética ecocéntrica también ha sido criticada por su aparente universalismo abstracto. Feministas y pensadores poscoloniales denuncian que este enfoque puede invisibilizar las diferencias de género, raza y cultura al subsumirlas bajo la categoría de «lo natural». Así, surge una nueva corriente: la *ética ambiental multicultural*, que reconoce que la ética no puede ser universal y descontextualizada, sino que debe estar situada cultural e históricamente. Propuesta por autoras como Karen Warren (1997, 2000) y autores como Callicott (1997, 2014), esta ética abraza la diversidad biocultural y promueve principios como el cuidado, la reciprocidad y la justicia. En esta visión, el respeto a las cosmovisiones indígenas, a las relaciones espirituales con la tierra y a las prácticas locales es tan importante como el conocimiento científico.

Finalmente, Merchant propone una *ética de la colaboración*, una síntesis entre el ecocentrismo y la justicia social. Esta ética se basa en la idea de relación, no de dominio. Reconoce la interdependencia vital entre comunidades humanas y no humanas, y propone una nueva forma de tomar decisiones: participativa, inclusiva, sensible a las diferencias culturales y ecológicamente viable. Este enfoque implica reconocer a la naturaleza como una interlocutora legítima, no como

un recurso pasivo. Impulsa acciones que respetan tanto las necesidades humanas básicas como la integridad de los ecosistemas, y exige límites al crecimiento económico descontrolado. En la ética de la colaboración, el ser humano se reconoce como un actor ético que coexiste con el resto de la Tierra, no como su dueño. Es una ética que propone alianzas entre saberes tradicionales y científicos, entre espiritualidades ancestrales y políticas contemporáneas. En ella, la justicia social y la sosteni-

bilidad ambiental no son objetivos separados, sino mutuamente dependientes.

No pretendemos detenernos en la explicación pormenorizada de la tabla de Carolyn Merchant. Pero sí queremos llamar la atención sobre el hecho de que cuando nos desplazamos hacia éticas más complejas, relacionales e inclusivas, las columnas se llenan de nombres de mujeres y de referencias al feminismo y a la espiritualidad.

TABLA 6.3. Fundamentos de la ética ambiental

Fundamentos de la ética ambiental							
Yo: egocéntrica		Sociedad: homocéntrica		Cosmos: ecocéntrica		Relación: ecocomunidad	
Interés propio	Religioso	Utilitarista	Religioso	Ecocientífico	Ecoreligioso	Asociación/multicultural	Religioso
Thomas Hobbes John Locke Adam Smith Thomas Malthus Garrett Hardin	Ética judeocristiana «Herejía» arminiana	J.S. Mill Jeremy Bentham Gifford Pinchot Peter Singer Barry Commoner Murray Bookchin Verdes de izquierda Ecofeministas sociales	John Ray William Derham René Dubos Robin Attfield	Aldo Leopold Rachel Carson Ecologistas profundos Ecologistas de restauración Control biológico Agricultura sostenible	Nativos americanos Budistas Feministas espirituales Verdes espirituales Filósofos del proceso	Carolyn Merchant Val Plumwood Riane Eisler Alison Jaeger J. Baird Callicott Chris Cuomo Karen Warren Movimiento por la ecojusticia	Rosemary Radford Ruether Sally McFague Ivone Gebara Ecoteólogas Panenteístas
Fundamentos de la obligación							
Interés propio	Religioso	Utilitarista	Religioso	Ecocientífico	Ecoreligioso	Asociación/multicultural	Religioso
Maximización del interés propio individual Lo que es bueno para el individuo beneficiará a la sociedad en su conjunto Coerción mutua acordada mutuamente	Autoridad de Dios Génesis I Dominio sobre la naturaleza Ética protestante Salvación individual	Mayor bien para el mayor número de personas Justicia social Deber para con otros seres humanos	Mayordomía por parte de los seres humanos como cuidadores de Dios Regla de oro Génesis II	Sistema de creencias científico-racional Leyes de la ecología Unidad, estabilidad, diversidad, armonía del ecosistema Equilibrio de la naturaleza	Fe en que todos los seres vivos y no vivos tienen valor Deber hacia todo el medio ambiente Supervivencia humana y cósmica Primacía del proceso	Complejidad de la naturaleza/cultura Responsabilidad hacia las mujeres, las minorías y la naturaleza no humana Diversidad cultural y biodiversidad Comunidades sostenibles Justicia ambiental	Reverencia por toda forma de vida Justicia para todas las razas, clases y la Tierra Comunidades espirituales y sostenibles
Metafísica							
Mecanismo	Tanto mecanismo como organicismo		Organicismo (holismo)		Teorías del caos y la complejidad		

Fuente: Merchant, 2005: 66-67 (traducción propia)

6.3.4.1. La imprescindible pero olvidada perspectiva feminista

A lo largo de la historia se ha venido atribuyendo unos determinados valores a lo que era masculino y otros distintos a lo considerado femenino (Judith Lorber, 2023; Raewyn Connell y Rebecca Pearse, 2018). Desde el inicio de las sociedades, el género ha ido definiendo funciones y espacios distintos para hombres y mujeres que han posibilitado la reproducción social. Al sexo masculino, los hombres, se le reconoce atributos tales como: la fuerza, el honor, la conquista, la dominación, la proeza o la hazaña, en definitiva, la virilidad. Al sexo femenino, las mujeres, otros muy distintos: la afectividad, el cuidado, la discreción, la sumisión o la intimidad, la feminidad. Los varones han venido asumiendo valores instrumentales: la competencia, la actividad, la racionalidad, la eficacia, la autonomía o incluso el saber. Las mujeres, valores relacionales: la intuición, los sentimientos, la dependencia o los cuidados. Lo activo se ha asociado a lo masculino, lo pasivo a lo femenino. Los hombres, y con ellos lo masculino, ha detentado el poder a lo largo de los siglos. Pensamientos y percepciones se han ido modelando de acuerdo con las propias estructuras de la relación de dominación. No se trata de biología o de psicología: el androcentrismo es la construcción autoritaria de normas que privilegian los rasgos asociados con la masculinidad, mientras que devalúan o degradan las «cosas» denominadas femeninas.

Durante siglos, la historia —y también la prehistoria— ha sido contada casi exclusivamente por hombres. La prehistoriadora Marylène Patou-Mathis (2021) se enfrenta a esa mirada sesgada que ha invisibilizado a las mujeres desde los albores de la humanidad. Desde su experiencia como especialista en neandertales y su labor en el Museo de Historia Natural de París, denuncia cómo la imagen de la prehistoria ha sido moldeada no tanto por la ciencia como por ideologías patriarcales. El mito del «hombre cazador» (aquel que impulsó el progreso humano gracias a la caza, la violencia y la cooperación masculina) no

tiene una base empírica sólida. Fue canonizado en los años sesenta por un grupo casi exclusivamente masculino de investigadores que ignoró actividades como la recolección, el cuidado o la transmisión cultural, asociadas tradicionalmente a las mujeres. Sin embargo, la propia documentación del simposio «*Man the Hunter*» reconocía que la recolección femenina era más crucial para la subsistencia que la caza masculina. Esta es la mirada que propone Elizabeth Fisher (1979) con su «*The Carrier Bag Theory of Evolution*», su teoría de la bolsa como origen de la evolución.

Pero, además, Marylène Patou-Mathis rescata pruebas de que las mujeres también cazaban, pintaban en las cuevas, guerreaban y ejercían poder simbólico y social en sus comunidades. De hecho, durante milenios existieron cultos centrados en divinidades femeninas. No fue sino hasta el Neolítico tardío, alrededor del 6000 a.C., que la situación comenzó a cambiar. Factores económicos, culturales y posiblemente tecnológicos provocaron la consolidación de un sistema patriarcal que desplazó progresivamente a las mujeres de los centros de poder y prestigio. Esa tesis entronca con el trabajo de Riane Eisler (2021), autora de *El cáliz y la espada*, quien ofrece una visión aún más amplia: para ella, nuestra evolución cultural no comenzó en la violencia, sino en la cooperación, el cuidado y la solidaridad. Riane Eisler distingue dos grandes modelos de sociedad: el «modelo dominador», basado en jerarquías y violencia, y el «modelo solidario», donde la diversidad no implica desigualdad. Esta última sería la forma originaria de organización social, antes de ser desplazada por invasiones y guerras, especialmente alrededor del siglo V a. C.

Tanto Riane Eisler como Marylène Patou-Mathis coinciden en que el patriarcado no es natural ni inevitable: es un sistema construido, que puede ser desmontado. Eisler propone una alternativa: la *gilania*, una sociedad basada en la cooperación entre mujeres y hombres, no en la dominación de unos sobre otras. Y aunque Patou-Mathis apenas la mencione, ambas

obras se enlazan como piezas de un mismo rompecabezas: recuperar una historia más completa, más justa, donde el poder de dar vida no sea eclipsado por el poder de arrebatársela. En esta encrucijada contemporánea se abre una esperanza. Si nuestras sociedades fueron alguna vez solidarias, pueden volver a serlo. Para ello, dice Patou-Mathis, debemos romper con el «patriarcado psicológico», esa idea naturalizada de que el dominio masculino es inevitable. La revolución pendiente no es solo económica ni política, es también, y sobre todo, emocional y cultural.

No se trata de caer en ningún tipo de perspectiva biologista-esencialista, según la cual se mantiene que la diferente biología conlleva un modo de ser distintivo, masculino o femenino. Sin embargo, no es menos cierto que las mujeres se han visto históricamente apartadas de actividades y decisiones relacionadas con los ámbitos del poder, la conquista y la competencia; sin duda han sido socializadas para internalizar las normas y valores básicos del modelo dominador, pero no han sido ejercitadas para llevarlo a la práctica. Al contrario, socializadas para responsabilizarse del bienestar ajeno, para cuidar y colaborar, en ellas descansa la propuesta de una sociedad gilánica que, recuperada de tantos miles de años de dominio androcático, vuelva a celebrar el poder de la creatividad y el amor.

6.3.4.2. Ecología profunda / ecología social

El concepto de «ecología profunda» fue acuñado por el filósofo noruego Næss en 1973 para diferenciar una perspectiva que abordaría las raíces culturales y éticas de la crisis ecológica de una «ecología superficial» que sería la búsqueda de soluciones técnicas para problemas ambientales.

El gran debate suscitado por las turbulencias en nuestro planeta ha venido girando alrededor del clima y de la energía. Se ha venido reflexionando y aportando información y propuestas desde el movimiento ecologista, aunque las propuestas no son

unánimes, y ha surgido hoy un enfrentamiento dialéctico —a veces subido de tono— entre dos de estas propuestas que pueden reducirse a la pregunta: ¿capitalismo verde o parar la máquina? De un lado el capitalismo verde (o *Green New Deal*), es decir producir y consumir productos y mercancías respetuosas con el planeta; de otro, un planteamiento más radical que propone «parar la máquina» del capitalismo con decrecimiento, eso es, modificar y reducir los hábitos de consumo para evitar un colapso sistémico.

Parece obvio que no puede haber un verdadero cambio si no cambiamos nuestros hábitos de consumo. Un cambio en el modelo productivo teniendo en cuenta los límites de la explotación de la naturaleza (a eso se refiere el capitalismo verde), lo que requiere mayores inversiones en renovables y también en investigación, y el incremento de materias que respeten la naturaleza; introducir el paradigma agroecológico en las economías agrarias; potenciar economías basadas en productos locales para evitar el comercio más contaminante... Pero se requiere también un cambio de hábitos en los consumos para posibilitarlo.

Nuestro sistema sigue conservando la capacidad de desplazar los problemas (el colapso) hacia las periferias del sistema, ya sean los pueblos del sur global, la naturaleza y también a las mujeres. Es dudoso que vayamos a experimentar un colapso completo a corto plazo, más bien se prefigura una sucesión de problemas que agravan la situación.

6.3.4.3. Ecología integral

En *Laudato si'* (2015), el papa Francisco propuso el concepto de «ecología integral» como una nueva forma de entender la crisis ecológica contemporánea: no como una simple suma de problemas ambientales, sino como el síntoma visible de una crisis mucho más profunda y entrelazada (social, cultural, económica y espiritual). Su recepción, dentro y fuera del ámbito católico, fue excepcional

(Magill y Potter, 2017; Miller, ed., 2017; O'Hara y Ross, 2019; Beling y Vanhulst, coord., 2019; McKim, 2020; Deneulin, 2021; Briola, 2023).

En el capítulo cuarto de la encíclica, titulado precisamente «Una ecología integral» (§137-162), Francisco despliega esta idea con claridad presentando el concepto de ecología integral como el corazón de una propuesta renovadora que va mucho más allá del ambientalismo clásico. No se trata de enfrentar una crisis exclusivamente ecológica ni una meramente social, sino de comprender que ambas forman parte de una única y compleja crisis socioambiental, en la que las heridas del planeta y las heridas de los pobres están profundamente entrelazadas. La ecología integral se basa en una convicción fundamental: «todo está conectado» (§91). Esta afirmación, simple pero radical, obliga a repensar nuestras formas de vivir, producir, consumir y relacionarnos, tanto con la naturaleza como entre nosotros. No basta con proteger especies o reciclar residuos; es necesario también cuestionar las lógicas económicas, los estilos de vida consumistas y los modelos de desarrollo que generan desigualdad y destruyen el tejido social y ambiental.

Francisco insiste en que una verdadera ecología no puede reducirse al lenguaje técnico o biológico. Requiere una apertura a lo espiritual, a lo simbólico, a lo humano, y exige una mirada integral que convoque a todos los saberes, incluidos el económico, el cultural y el ético. Es, en última instancia, un llamamiento a una nueva forma de vivir el mundo: una vida reconciliada con la creación, con los demás y con uno mismo. En este marco, el desarrollo no puede entenderse como simple crecimiento económico. Los automatismos del mercado tienden a homogeneizar y simplificar lo vivo, mientras que la ecología integral propone una economía al servicio de la dignidad humana y del bien común. Ello implica recuperar el valor de los vínculos, de los territorios, de los gestos cotidianos que rompen con la lógica del egoísmo, la explotación y el consumismo, que es una forma de «maltrato de la vida en todas sus formas» (§114, 141, 230).

Francisco también advierte contra los peligros de la que él considera una ecología mal entendida: aquella que idolatra la naturaleza o diluye la responsabilidad humana, o que se preocupa más por otras especies que por los hermanos y hermanas que viven en la miseria. La ecología integral no minimiza el valor único de la persona humana, sino que resitúa esa dignidad en una trama de interdependencia y cuidado. No hay verdadera sensibilidad ecológica si no está acompañada por una ternura concreta hacia la persona pobre, la descartada, la víctima invisible (§90-91). Así, la ecología integral se convierte en una espiritualidad del cuidado, que no se limita a grandes decisiones políticas o técnicas, sino que se encarna en hábitos, elecciones y contemplaciones diarias. Recuperar una «serena armonía con la creación» (§225) significa también detenerse, escuchar, agradecer y dejar espacio a lo sagrado que habita en el mundo y en las otras y los otros.

En definitiva, la propuesta de Francisco no es simplemente una reforma ecológica, sino una transformación integral de la conciencia, la economía y la cultura. Una invitación a vivir de otro modo, a mirar de otro modo y a reconstruir, desde el amor y la justicia, nuestra casa común(19).

(19) Esta propuesta encuentra su sentido en el concepto de «amistad social», vivida primero en cada comunidad pero con vocación de trascender cualquier frontera. Esta amistad auténtica es la base de una apertura universal, donde reconocemos a la otra y al otro como hermana y hermano y buscamos construir una sociedad cimentada en la caridad social. Para lograr una fraternidad real entre pueblos, advierte el papa Francisco en la carta encíclica *Fratelli tutti* (2020), se necesita una política noble, guiada por el bien común, que supere el egoísmo individualista y se comprometa con todos, especialmente con los más vulnerables. Desde esta perspectiva, la amabilidad emerge como un gesto profundamente transformador: detenerse, escuchar, sonreír o agradecer no son gestos banales, sino actos que regeneran el tejido social y previenen los conflictos. Cuando la amabilidad se convierte en cultura, transforma las relaciones, hace posible el diálogo y abre caminos hacia una convivencia más humana y justa.

Pero aunque la expresión «ecología integral» ha sido popularizada por el papa Francisco, sus raíces no son exclusivamente católicas ni religiosas. Hay muchas resonancias en otros campos del pensamiento contemporáneo, empezando por la ya citada ecología profunda de Naess (Zimmerman, 2014). Con anterioridad a la publicación de la «encíclica verde», Mickey, profesor del Departamento de Teología y Estudios Religiosos de la Universidad de San Francisco, había publicado el libro *On the Verge of a Planetary Civilization: A Philosophy of Integral Ecology* (2012) (al borde de una civilización planetaria: una filosofía de la ecología integral), en el que, influido por pensadores como Deleuze, Guattari y Derrida, propone una transformación radical de nuestro modo de pensar y habitar el mundo, reconfigurando las formas en que la filosofía, la ética y la espiritualidad pueden abrirse a lo vivo. Mickey sostiene que estamos al borde de una civilización planetaria —no como una utopía tecnológica, sino como una conciencia emergente de que todo está interrelacionado—, pero para alcanzarla necesitamos superar las divisiones artificiales entre ser humano y naturaleza, razón y sensibilidad, ciencia y sabiduría ancestral. Así, su propuesta de «ecología integral» se convierte en una ética del entrelazamiento, una cosmología relacional y, en última instancia, una práctica existencial. Y unos años después, junto con Kell y Robbert, editó el libro *The Variety of Integral Ecologies* (Mickey, Kell y Robert, 2017).

Por otro lado, en 2018, Henfrey, investigador en el Instituto Schumacher y en el Centro para la Ecología, la Evolución y el Cambio Medioambiental de la Universidad de Lisboa, publica *Edges, Fringes, Frontiers: Integral Ecology, Indigenous Knowledge and Sustainability in Guyana* (Bordes, márgenes, fronteras: ecología integral, saber indígena y sostenibilidad en Guyana), en el que, a partir de su trabajo con comunidades wapishana en el sur de Guyana, explora cómo el conocimiento indígena configura modos sostenibles de vida, más allá de los moldes del pensamiento occidental. En su análisis aparecen tres nociones clave: los «bordes», los «márgenes» y las «fronteras», términos que, más

que categorías espaciales, expresan modos distintos de relación: desde la coexistencia respetuosa hasta la invasión y la colonización. Según el autor las y los wapishana, en su modo de entender y manejar el entorno, practican una forma de ecología integral que no separa lo espiritual de lo material, ni el saber práctico de la memoria ancestral. En su mirada, la selva no es un recurso, sino un ser vivo, y la sostenibilidad no es una política, sino una forma de vida tejida en comunidad.

Ambos libros, aunque nacidos en contextos distintos, se encuentran en un mismo objetivo: el de romper con las lógicas fragmentarias que nos han llevado al borde del colapso, y abrir paso a una comprensión más amplia, relacional y profunda de la vida. Desde la filosofía especulativa hasta la práctica comunitaria, desde la cosmología indígena hasta la ética ambiental contemporánea, la ecología integral no es solo una categoría religiosa, sino una propuesta ético-política transformadora. Frente a un sistema que separa, jerarquiza y explota, plantea una mirada relacional: cuidar la casa común exige cambiar no solo nuestras conductas, sino nuestras formas de pensar, nuestras economías, nuestras relaciones. Por eso, hablar de ecología integral es hablar de justicia climática, de derechos de los pueblos originarios, de soberanía alimentaria, de alternativas al capitalismo depredador, de espiritualidad y cuidado, de educación transformadora. Como dijo Francisco en *Laudato si'*: «No hay ecología sin una adecuada antropología» (§118), lo que significa que el modo en que nos concebimos como seres humanos condiciona radicalmente el modo en que tratamos a la Tierra... y a nuestras y nuestros semejantes.

6.3.4.4. El aporte de la(s) espiritualidad(es)

En *La revolución religiosa. El nacimiento de la espiritualidad moderna, 1848-1898*, Green (2022) explora cómo la segunda mitad del siglo XIX marcó el comienzo de una nueva era de espiritualidad, moldeada, paradójicamente, por los avances tecnológicos,

los cambios sociales y los nuevos descubrimientos científicos. La época del industrialismo, la máquina, la velocidad, la biología evolutiva, el marxismo y las revoluciones políticas fue también el tiempo de las críticas de Ruskin y Thoreau al crecimiento industrial, de la teosofía de Madame Blavatsky. A pesar del declive de las religiones establecidas, la religiosidad prosperó, adaptándose a las nuevas ideas y tecnologías. Emerson previó que el impulso religioso, aunque flexible en sus formas, persistiría y se manifestaría a través de los avances científicos y tecnológicos, lo que él llamó la «Revolución Religiosa»:

«Queremos coches nuevos y almas viejas, una vida tecnológica, fundada en la racionalidad científica, pero entendida a través de nuestros eternos deseos de sentido, permanencia y trascendencia: la superación de la mortalidad. Este reino especulativo de sueños y pesadillas es el eterno ámbito de la religión, el arte y la sexualidad. También es el ámbito moderno de la política. A medida que la red de la civilización tecnológica cubría el planeta, ambos ámbitos cayeron dentro del nuevo imperio de la “espiritualidad”, una experiencia claramente moderna de la vida interior como algo global y casi simultáneo con su aportación de ideas biológicas y metáforas tecnológicas, aunque extrañamente familiar, incluso arcaico» (op. cit.: 13).

Este interés desafió la visión mecanicista dominante de la naturaleza en aquel entonces, fomentando una nueva apreciación estética y un compromiso contemplativo con el medio ambiente que enlaza también con la espiritualidad. La espiritualidad, como concepto que se refiere a la búsqueda de significado o conexión con algo más allá del propio ser, y que puede estar ligada a la religión, pero también trascender las creencias organizadas o institucionales y estar centrada en experiencias personales e interiores. A nivel conceptual, ambos aspectos pueden ser claramente separados, pero eso no conlleva que no se pueda tener creencias religiosas y a su vez vivir espiritualmente. Ambas

se refieren a la conexión con la esencia inmaterial de uno mismo que puede manifestarse a través de prácticas religiosas, meditación o contemplación de la naturaleza. Se puede también incluir la vida coherente con valores éticos y morales como una dimensión de la espiritualidad(20).

La dimensión del concepto ha ido incorporando matices a lo largo de los años. De una forma, tal vez algo redundante, hay quien se postula desde una *espiritualidad laica* haciendo referencia al cultivo de la dimensión espiritual del ser humano desligada de dogmas o religiones. Está enfocada en aspectos universales como la conciencia o la conexión con los demás y la naturaleza. Puede decirse que es un enfoque que invita a reflexionar sobre nuestra humanidad común y a construir un sentido de propósito más allá de lo material. La espiritualidad laica prioriza el individuo y el desarrollo personal, para su propio bienestar, busca vivir éticamente por bienestar interno y en conexión con los demás. Su práctica es individual, como la meditación o las reflexiones personales. Ese enfoque se situaría entre el ateísmo y la religiosidad, y el objetivo es conectar con el interior de uno mismo a partir de las experiencias vividas. Eso es, no relacionada con las experiencias que proceden más allá de uno mismo, sino con las propias vivencias.

Otro nuevo enfoque es el de la *eco-espiritualidad*, donde la ecología toma una importancia destacada. Podríamos decir que la eco-espiritualidad es una

(20) La espiritualidad sigue siendo una dimensión fundamental de la experiencia humana, fuente de sentido, consuelo y compromiso con el bien común. Sin embargo, en un contexto marcado por el «giro espiritual» (Di Ceglie, 2023), proliferan formas de espiritualidad individualista, sin comunidad ni tradición, que pueden derivar en experiencias fragmentarias o meramente terapéuticas. Estas «espiritualidades sin pertenencia» corren el riesgo de convertirse en productos de consumo, funcionales al sistema, desprovistas de un horizonte ético o transformador. Frente a ello, es necesaria una espiritualidad con raíces, abierta al Misterio, pero también comprometida con la justicia y la vida compartida.

filosofía y una práctica que combina la espiritualidad con la ecología. Busca redefinir la relación con el planeta, pasando de la explotación a la armonía y el cuidado de la naturaleza. Una definición podría ser: «La ecoespiritualidad representa una convergencia significativa del ambientalismo y la espiritualidad, revelando una profunda amalgama de conciencia ecológica con búsquedas espirituales personales» (Itel, 2025). Para Vandana Shiva (2024), la espiritualidad es el conocimiento consciente de que todo está interconectado y debe ser respetado, convencernos de que el bienestar ecológico va unido al bienestar humano. Sin utilizar la expresión de ecoespiritualidad, sus reflexiones se sitúan en esta perspectiva. Debemos reivindicar nuestra pertenencia a la familia humana. Somos miembros de la colectividad humana y los demás seres vivos con quienes compartimos nuestra vida planetaria.

Una mirada filosófica de este sentir la hallamos también en Riechmann (2025) en su serie de apuntes sobre este tema. En ellos podemos encontrar, entre otros, los siguientes: «Hemos de defender nuestra humanidad básica. En cuanto miembros de la familia humana; en cuanto eslabones de la cadena generacional que nos vincula con el pasado y el futuro; en cuanto parientes de todos los demás seres vivos y en cuanto seres terrestres que forman parte de Gaia/Gea, la Madre Tierra» (*op.cit.*: 10); o unas páginas más adelante analizando la actual coyuntura, esa catástrofe ecológica nos lleva a otro lugar: «Claro que no es el fin del mundo, pero sí el fin de un mundo, el mundo insostenible del capitalismo colonial, fosilista, patriarcal, financiarizado: el mundo del capitalismo caníbal (Nancy Fraser), nuestro mundo» (*ibid.*: 12). Frente a ese mundo depredador en donde nos ha situado «nuestro desarrollo» se sitúa la búsqueda de soluciones o de esperanzas basándose en sentirse parte del todo que se está destruyendo: «El sentimiento de interconexión probablemente se encuentra en la base de lo mejor de la espiritualidad humana. Así debemos entender la espiritualidad: en la perspectiva que más nos interesa, quiere decir esencialmente interconexión: conciencia

y experiencia de la interconexión entre todos los seres» (*ibid.*: 30). Y así, este fin de un determinado mundo que estamos viviendo, no podemos seguir como si nada sucediera, y las soluciones las hallaremos de una parte en la acción colectiva, pero de otra, en uno mismo, ya que las necesidades humanas incluyen también unas necesidades espirituales, relacionadas con la pertenencia, la conexión o el arraigo: «Lo espiritual se refiere a nuestra relación con algo mucho más grande que nosotros, que nos engloba, a lo que pertenecemos. El teísmo lo llama Dios, pero también hay desde el laicismo quien lo llama Gaia, o mundo común» (*ibid.*: 81) Este es uno de aquellos aspectos en los que no importa tanto el cómo sino el qué. Es decir, si estamos habitando un mundo común, su comprensión es plural. No existe una sola visión y, por tanto, son diversas las formas de su comprensión. Es un punto de encuentro entre creyentes y no creyentes.

Por supuesto, para poder hacer frente a la emergencia climática y a muchas otras crisis que nos afectan, hacen falta líderes capaces de tomar decisiones difíciles, pero muy necesarias. Riechmann halla también una conexión entre la ecología y el feminismo. Para revertir el mundo en que nos hallamos, y citando a Ursula K. LeGuin, necesitamos héroes, sí, pero sobran los héroes demasiado condescendientes con la violencia y la explotación: «Lo que hace falta es la fuerza serena necesaria para desterrar la crueldad, para cuidar a quienes lo necesitan (es decir, a todo el mundo, toda la gente humana y no humana), para rechazar las tentaciones de la dominación. Para reintegrarnos en la red de la vida. Un heroísmo antiheroico. Si se quiere decir en una sola palabra: ecofeminismo» (Riechmann, 2025: 71). Una heroicidad que nos lleve a plantear también las batallas que sabemos que están perdidas, ya que es la única posibilidad de que dejen, quizá, de estar perdidas. Y en esta línea más esperanzadora, Riechmann termina sus notas recordando que necesitamos hablar de espiritualidades (o ecoespiritualidades) sin olvidarnos del capitalismo y viceversa, necesitamos hablar del capitalismo sin olvidar las espiritualidades. Si algo puede contribuir a salvarnos —y no tenemos muchas opciones— será la capacidad de

amar (en el sentido de cooperar, solidarizarse, responsabilizarse, cuidar) (op. cit. 114-115).

Además, junto a estas espiritualidades laicas o humanistas debemos prestar atención también a las espiritualidades específicamente religiosas. Ya nos hemos referido a la propuesta católica representada destacadamente con la *Laudato si'*, pero que no se agota en este documento. Debemos citar, en este sentido, a Boff (1996, 2000, 2013), que lleva décadas reflexionando sobre la ecología desde la fe y desde las venas abiertas de América Latina, al igual que Girardi (1999) o Löwy (2019).

También hay y ha habido muchas otras aproximaciones a la construcción de un futuro reconciliado entre las mujeres y hombres y con la naturaleza, explícitamente religiosas, desde otros credos que no son el católico (Carol J. Adams, ed., 1995; Gosling, 2001; Barnhill y Gottlieb, eds., 2001; Grim y Tucker, Mary Evelyn, 2014; Melanie Johnson-DeBaufre, Catherine Keller y Ortega-Aponte, eds., 2015; Chryssavgis, 2019; Ailsa Hunt y Hillary Marlow, eds., 2019; Karen Armstrong, 2022; Leila Demiri, Zaman y Winter, 2024; Almut-Barbara Renger, Juliane Stork y Öhlmann, eds., 2024).

Nos parece muy relevante reconocer y celebrar este impulso transformador que brota también de las tradiciones religiosas. Primero, porque no estamos tan sobradas/os de energía utópica como para despreciar ninguna aportación. Pero también por una dimensión esencial de la religión: la conversión, es decir, la transformación profunda y rápida de las creencias y las prácticas mantenidas hasta un determinado momento(21), para adoptar otras radicalmente diferentes, accediendo así a una «vida nueva».

En su libro *Rutas sin mapa*, al que ya nos hemos referido, Santiago Muiño escribe que si queremos afrontar

el «paso angosto del siglo XXI», es decir, la transición ecosocial que asuma el resultado de la pérdida inevitable de la abundancia energética de la que hoy disfrutamos, debemos ser capaces de armar un proyecto emancipador que sea «entusiasmante» (2016: 133; la cursiva es del propio autor). Se trata, desde luego, de un proyecto formidable: dar la vuelta por completo a la subjetividad deseante construida por el capitalismo mediante la quiebra total del principio moral de la suficiencia, como explica magistralmente Weber (en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*(22). Y es en este punto donde entra en juego la cuestión

(22) A pesar de su extensión, creemos que merece la pena reproducir el análisis de Weber (2004: 66-68): «El enemigo, más bien, con el que tuvo que luchar, ante todo, el «espíritu» del capitalismo es esa especie de sensibilidad y de conducta, que se suele denominar «tradicionalismo». [...] Uno de los medios técnicos que suele emplear el empresario moderno para conseguir de «sus» obreros el máximo rendimiento laboral posible, para incrementar la «intensidad» del trabajo, es el salario a destajo [para que] los obreros, a los que se ofrecía esta posibilidad de conseguir una ganancia extraordinariamente alta en poco tiempo, tuvieran interés en aumentar su rendimiento. Pero [...] los obreros no respondieron al alza de los destajos con un aumento del rendimiento diario, sino con una reducción de este. Por ejemplo, un hombre que antes había segado dos fanegas y media al día, a un marco por fanega, y había ganado dos marcos y medio al día, después de subir el destajo 25 peniques por fanega, no segó, como se había esperado, por la perspectiva de una ganancia mayor, tres fanegas, por ejemplo, para ganar tres marcos con setenta y cinco peniques —como hubiera sido posible realmente—, sino que segó solamente dos fanegas al día, porque así ganaba los dos marcos y medio que estaba ganando hasta entonces y le «era suficiente», según la frase bíblica. Una ganancia mayor le estimulaba menos que un trabajo menor; él no se preguntaba: ¿cuánto puedo ganar al día haciendo el máximo de trabajo? Sino que se preguntaba: ¿cuánto tengo que trabajar para ganar la cantidad que venía ganando —dos marcos y medio— y que cubre mis necesidades tradicionales? [...] El hombre no quiere, «por naturaleza», ganar dinero y más dinero, sino que quiere simplemente vivir, vivir como ha estado acostumbrado a vivir y ganar lo necesario para ello. Allí donde el capitalismo comenzó con el aumento de la «productividad» del trabajo humano a través del incremento de su intensidad, siempre chocó con la tenaz resistencia de este *leitmotiv* del trabajo precapitalista y sigue chocando hoy en día tanto más cuanto más «atrasados» (desde el punto de vista capitalista) sean los obreros, de los que se ve necesitado».

(21) Representada, en la tradición cristiana, con la «caída del caballo» de Pablo en su camino a Damasco, a pesar de que en el relato bíblico no se hable de ninguna cabalgadura (Hch 9, 1-21).

de la conversión. Santiago Muíño recuerda en su libro que «el filósofo Manuel Sacristán no dudaba en equiparar este cambio con las mayores mutaciones que la historia de la humanidad ha conocido en materia de mentalidades y costumbres, que son las conversiones religiosas», y cita la reflexión al respecto de Sacristán, realizada en una conferencia en 1983:

«Todos estos problemas tienen un denominador común, que es la transformación de la vida cotidiana. Un sujeto que no sea ni opresor de la mujer, ni violento culturalmente, ni destructor de la naturaleza, no nos engañemos, es un individuo que tiene que haber sufrido un cambio importante. Si les parece, para llamarles la atención, aunque sea un poco provocador: tiene que ser un individuo que haya experimentado lo que en las tradiciones religiosas se llamaba una conversión [...]. Mientras la gente siga pensando que tener un automóvil es fundamental, esa gente es incapaz de construir una sociedad comunista, una sociedad no opresora, una sociedad pacífica y una sociedad no destructora de la naturaleza» (citado en Santiago Muíño, 2016: 136-137).

Santiago reconoce estas dificultades, pero opta por fundamentar esta conversión no sobre la religión, sino sobre la poesía, al considerar que «las instituciones religiosas realmente existentes continúan siendo un dispositivo fundamental en el complejo de poder vigente» (op. cit.: 137). Sea como sea, de lo que estamos hablando es de identificar y fomentar en cada persona los recursos que nos permitan cambiar radicalmente los impulsos «naturales» producidos por ese «Monstruo Amable» (Simone, 2011) que es el capitalismo, cambio que exige desarrollar una disposición a la renuncia literalmente «penitencial» (op. cit.: 187).

«Vivir sencillamente para que los demás, sencillamente, puedan vivir: sabemos que los privilegiados de este mundo tenemos que reducir nuestro impacto ambiental en un factor de

diez, aproximadamente (vale decir: una décima parte del actual consumo de energía, de agua, de otros recursos naturales...). Una parte de esta reducción puede lograrse a través de una «revolución de la ecoeficiencia» (hacer más con menos), pero otra parte, sustancial, ha de provenir de modificaciones de nuestros hábitos, valores y pautas de conducta. Es decir, no se trata solo de mejoras técnicas —que también—, sino de *conversión espiritual*» (Riechmann, 2005: 70).

Se atribuye a Malraux la sentencia «el siglo XXI será espiritual o no será». Decimos que se le atribuye porque el propio Malraux aclaró en una entrevista celebrada un año antes de su fallecimiento, conversando sobre la crisis del orden religioso del mundo, que él nunca había dicho tal cosa, al tiempo que se reafirmaba en la necesidad de un «acontecimiento espiritual a escala planetaria» que permite una refundación de la civilización:

A. Malraux: Yo no creo que eso pueda durar mucho tiempo así. Una civilización como la nuestra, o bien tendrá que fundar su ideología —es decir, fundar la razón de una manera mucho más amplia—, o bien habrá un nuevo momento religioso.

P. Desgraupes: ¿Qué podría ser ese «momento»?

A. Malraux: Usted sabe, se me atribuyó haber dicho: «El siglo XXI será religioso.» Por supuesto, nunca dije eso, porque no lo sé. Lo que digo es más incierto: no excluyo la posibilidad de un acontecimiento espiritual a escala planetaria (Malraux, 1975).

No está de más recordar el origen del término «entusiasmo»: proviene del griego antiguo *enthousiasmós*, que significa «inspirarse por un dios» o «estar poseído por un dios». «Entusiasmo» originalmente significaba tener a Dios en nues-

tro interior, estar inspirada/o o poseída/o por lo divino. Hoy en día, «entusiasmo» se refiere a una fuerte emoción de interés, alegría o energía por algo, sin la connotación espiritual original. Si de lo que se trata es de «entusiasmarlos» con la transición ecosocial, creemos que no deberíamos despreciar la aportación de quienes la afrontan inspiradas e inspirados por su fe. Pues, como señala Krznaric: «Todo empeño por trasladar a las generaciones futuras a nuestra sociedad imaginada sería necio si ignorara el mecanismo más potente inventado por la humanidad para crear identidades colectivas: la religión» (2022: 272). Tal vez este sea el momento para ese «acontecimiento espiritual a escala planetaria» al que se refería Malraux.

Para cerrar este apartado y como conector con el siguiente nos parece importante señalar, en el campo de la religión cristiana, la aportación fundamental de tantas, tantísimas mujeres (Elaine Pagels, 1982, 1990; Elisabeth Schüssler Fiorenza, 1989, 1992; Ann Loades, ed., 1990; Maria Catarina Jacobelli, 1991; Elizabeth Cady Stanton, ed., 1997; Rosemary Radford Ruether, 1974, 1983, 2012; Elisabeth Schüssler Fiorenza y M.^a Pilar Aquino, eds., 2000; Ivone Gebara, 2002; Ute Seibert, 2010; Teresa Forcades i Vila, 2011; Mary Daly, 2023; Barbara Brown Taylor, 2024) que, víctimas históricas del descrédito fruto de esa economía machista de la credibilidad⁽²³⁾ que ha imperado e impera en todas las instituciones, también en las religiosas, han convertido su malestar en «voz» para, desde la «lealtad» crítica (Hirschmann, 1977), promover una *Revolución* que hoy nos llena de esperanza (Varias Autoras, 2022).

Algunas de ellas, como ahora veremos, son además voces esenciales de uno de los movimientos más vibrantes y esperanzadores: el ecofeminismo.

6.3.4.5. La relevancia del ecofeminismo

Como se ha señalado anteriormente, no es tarea fácil, e inmediata, construir un nuevo sistema que organice la vida social, ya que se precisa un cambio en el mundo de las ideas, eso es, de los comportamientos y valores compartidos. En un momento de incertidumbres y desconciertos, se abre una ventana de oportunidad para pensar o repensar, para poner las bases para otro mundo que garantice una sociedad más justa y equitativa. Dejar de lado el catastrofismo —aunque tenga una base real— ya que, si solo imaginamos un futuro peor, nos paralizaremos y admitiremos el presente, y poner la mirada y la reflexión sobre posibles alternativas o medidas que permitan el comienzo de la transformación. Aunque en la incertidumbre debemos comenzar a plantear otras formas de organizar nuestras vidas, otras formas de consumir, otras formas de compartir con otros ciudadanos y ciudadanas la satisfacción de nuestras necesidades. Empecemos por el consumo consciente, por las redes comunitarias para la satisfacción de las necesidades. Pero para que tenga fuerza ese movimiento se precisa ese cambio de paradigma, que ni la filosofía ni la ética, ni la política, ni la religión ni la economía pueden, por sí solas, promover y legitimar, como afirma Naredo (2024) y para quien «solo pensando fuera de los márgenes, delimitados por el sentido común, que nos marca la ideología hoy dominante, podremos construir un paradigma civilizatorio que emancipe a los seres humanos y devuelva la dignidad a la naturaleza». Y yendo un poco más allá, apunta el camino que podría seguirse para trascender la ideología económica y política hegemónica. El análisis de cómo surgieron y usamos los conceptos establecidos debe ayudar a descubrir las deformaciones a las que nuestra comprensión se ve sometida y abrir nuevas perspectivas, y para ello expresa lo siguiente:

«Considero que el movimiento feminista es un buen ejemplo de cómo se pueden cambiar las ideas, las instituciones y los

⁽²³⁾ Consúltense el Documento de trabajo n.º 6.1 GONZÁLEZ LLAMA, A. (2025). *Los cambios necesarios para mirar el futuro desde el feminismo*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo6

comportamientos sin partidos políticos ni violentas tomas de poder que los promuevan [...], y creo que el movimiento ecologista debería apuntar en este sentido. Pues el afán de cuidar a todos los niveles la habitabilidad y la belleza de nuestra morada planetaria debería de ser una preocupación compartida con generalidad. Y para que esta preocupación pueda reconducir el metabolismo de la sociedad industrial hacia horizontes ecológicos y sociales más saludables es necesario que se vaya fraguando un cambio de paradigma sociocultural *que apunte en el sentido que hemos indicado, fusionando economía y ecología*».

Y ello nos lleva a analizar los planteamientos del ecofeminismo, una mirada global y realista, mucho más útil que el discurso burdamente catastrofista.

Nos recuerda Yayo Herrero (2025) que las mujeres (sobre todo las pobres y racializadas) son las que sufren en mayor medida las consecuencias de ser las sostenedoras de la vida en un sistema que ataca la propia vida. El 80% de las personas desplazadas por el cambio climático son mujeres, y la mayor parte de las personas que fallecen durante los eventos climáticos extremos en países empobrecidos son mujeres. Además, gran parte de la responsabilidad de producir y procesar alimentos y de garantizar el mantenimiento de los hogares recae sobre ellas. Por ello padecen de manera más profunda el impacto del clima extremo, la desaparición del agua, la degradación de la tierra y los desplazamientos forzosos. Se hace necesario, pues, repensar otra sociedad con otra perspectiva. Por todo ello, el problema ecológico es un problema que debe ser abordado desde una visión global. Es consecuencia de la vida humana en el planeta. O, mejor dicho, de un determinado modo de vivir en el planeta. Es consecuencia del desarrollo del sistema capitalista, un sistema depredador con el medio ambiente y, por consiguiente, su estudio debe partir de una mirada global, del sistema

natural y de los seres vivos (humanos y animales) que lo habitan. No somos seres aislados, sino que convivimos formando parte de un todo. Una vivencia armónica con el entorno, la búsqueda de una justicia redistributiva, la paz entre los seres humanos y el respeto al resto de seres vivos (animales o plantas) son valores que son reivindicados desde miradas distintas: la religión, la espiritualidad, el humanismo, el feminismo o el ecologismo, con sus diversos matices.

El movimiento feminista y el movimiento ecologista han cobrado especial importancia en las últimas décadas. Muchas pensadoras feministas argumentan que los objetivos de estos dos movimientos se apoyan mutuamente y que, esencialmente, ambos buscan desarrollar perspectivas y prácticas globales que no estén fundadas en sistemas de dominación. Una de las primeras feministas en sugerir esta idea fue Rosemary Radford Ruether quien, en 1975, escribió en su libro *New Woman, New Earth*: «Las mujeres deben darse cuenta de que no podrán llevar a cabo su liberación ni encontrarán soluciones a la crisis ecológica mientras que la sociedad continúe fundando sus modelos de relación en sistemas de dominación. Las demandas del movimiento de la mujer y las del movimiento ecológico deben unirse para así poder afrontar una reforma radical de las relaciones básicas socioeconómicas y de los valores subyacentes de esta sociedad (moderna e industrial)» (en Warren, 2003: 204). Ello ha dado pie a la formación del ecofeminismo, término acuñado, como hemos indicado anteriormente en 1974 por François d'Eaubonne (2024).

El enfoque ecofeminista es una corriente y, a su vez, un movimiento social, plural y de muy diversos desarrollos, pero que comparten rasgos comunes (24). El ecofeminismo explora los encuentros y posibles sinergias entre ecologismo y feminismo. Somete a

(24) Para una síntesis de los diversos enfoques ecofeministas, véase el capítulo 1 del libro de Alicia H. Puleo, *Ecofeminismo para otro mundo posible* (2011).

revisión la falsa fractura entre las sociedades humanas y la naturaleza. Se trata de una nueva vertiente dentro de los feminismos con un enfoque más amplio que entiende que hay múltiples condicionantes estructurales —que es preciso modificar— y que se preocupa por la redistribución de los recursos y por el mantenimiento del sistema planetario reconectando las luchas contra el sometimiento personalizado por el patriarcado, con las críticas a un sistema económico capitalista que ha sustituido un modo de dominio por otro, entendiendo que para superar la subordinación no es suficiente promover la plena incorporación a la sociedad capitalista como asalariadas, sino que se hace necesaria una transformación sistémica de dicha sociedad capitalista y de los valores que la estructuran.

El diálogo entre estos dos mundos permite una mirada más amplia para afrontar los problemas que ha generado el desarrollo del sistema capitalista. Se trata de una filosofía y de una práctica cuyo enfoque plantea una alternativa al modelo económico y cultural que se ha venido desarrollando de espaldas a las bases materiales y relacionales que sostienen la vida. Aunque son varias las corrientes que se han originado desde su aparición en los años 70/80 del pasado siglo XX, todas ellas comparten la visión de que la subordinación de las mujeres a los hombres y la explotación de la naturaleza son dos caras de una misma moneda y responden a una lógica común: la lógica de la dominación y del sometimiento de la vida a la lógica de la acumulación (Yayo Herrero, 2015).

El enfoque ecofeminista permite también plantear la ruptura de la dicotomía entre empleo y trabajo, es decir, entre el trabajo remunerado que sostiene la economía y el trabajo de cuidados que sostiene la vida. Y al hablar de trabajo de cuidados, no solo hablamos de cambiar los pañales o de cuidar a los enfermos o dependientes —ya sean niños, ancianos o enfermos—. En «cuidados» se incluyen también todas aquellas facetas que cuidan la vida,

como lavar la ropa, cuidar la casa o preparar la comida, entre otras. Una variedad y cantidad de facetas, de trabajos, que permiten que se cubra el bienestar físico y emocional de las personas en su día a día, tareas que han venido estando siempre vinculadas al trabajo de las mujeres.

Es interesante pensar aquí la propuesta de Alicia H. Puleo (2011) acerca de diferenciar una ciudadanía ambiental de una ciudadanía ecológica. Describe la ciudadanía ambiental como una perspectiva liberal del ecologismo que se ejerce solo en el ámbito público y que exige incorporar derechos ambientales en las constituciones. Esta autora, en cambio, reivindica una ciudadanía ecológica que constituiría un desafío (en la práctica) al concepto tradicional de ciudadanía, ya que incluye derechos y obligaciones y se desarrolla también y principalmente en el ámbito privado utilizando un lenguaje que hace referencia a las virtudes y al bien común bajo el concepto de sostenibilidad. Sería esta una ciudadanía «poscosmopolita» que extiende los derechos y deberes ecológicos al conjunto del planeta Tierra. La visión de Alicia H. Puleo es crítica tanto con el ecologismo como con el ecofeminismo. Realiza una revisión del ecologismo como movimiento social y político, incluyendo un análisis de las aportaciones de los movimientos de mujeres a la ecología. A su vez, sus reflexiones acerca del trabajo reproductivo la llevan a criticar una valoración social superior que se hace del trabajo productivo y pide al movimiento ecologista que tenga en consideración la lucha por el poder entre ambos sexos en la división del trabajo. Identifica también problemas de mitificación en la visión de la «mujer natural» del tercer mundo comparada con la mujer ecologista y apuesta por un diálogo constructivo con las protagonistas de estos movimientos, proponiendo un interculturalismo que no deprecia el Otro y que se diferencia de un multiculturalismo antiilustrado que mitifica de manera acrítica las culturas no occidentales. Interesante también es su propuesta de un *ecofeminismo ilustrado*, no doctrinario, en tanto que mantiene una actitud crítica. Entiende la

Ilustración como un proceso y cree que hace falta renunciar al hecho de que nuestra propia razón se convierta en un mito.

De otro lado, y aunque la autora se desmarca de las tendencias espirituales del ecofeminismo, reconoce la utilidad de esta mirada al ofrecer una alternativa «religiosa» que vincula la emancipación de las mujeres y la naturaleza. Afirma que los ecofeminismos espiritualistas pueden ser visiones compatibles con el ecofeminismo ilustrado, siempre que se den apoyo mutuo para conseguir su objetivo compartido: la emancipación de las mujeres y la naturaleza. Su propuesta final es un ecofeminismo ilustrado bajo el lema renovado de «Libertad, igualdad y sostenibilidad». En su artículo «Luces y sombras del ecofeminismo» señala: «En todo caso —con sus luces y sus sombras— la teoría ecofeminista es un nuevo encuentro con la utopía, entendida esta en sentido etimológico (*ou-tópos*) como lo que no ha tenido lugar en ninguna parte, pero puede funcionar como un horizonte regulativo y, justamente por ello, merece nuestra atención filosófica» (Alicia H. Puleo, 2000: 95).

Sea como sea, al igual que indicábamos anteriormente con respecto al debate sobre la espiritualidad y la religión como recursos para impulsar el compromiso personal y colectivo por la transformación del mundo, lo que no cabe es desconocer la aportación que tantas mujeres están haciendo al pensamiento y al compromiso ecofeminista desde posiciones explícitamente religiosas (Rosemary Ruether Radford, 1992; Carol J. Adams, 1995; Anne Primavesi, 1995, 2000, 2008; Ivone Gebara, 2000; Sarah McFarland Taylor, 2007; Mary Judith Ress, 2012; Rita M. Gross y Rosemary Ruether Radford, 2016; Emma Mason, 2018; Krista E. Hughes, Dawn B. Martin y Elaine Padilla, 2019). Al fin y al cabo, como recuerda Karen Armstrong en *Naturaleza sagrada*, «la religión exige notables esfuerzos» y el rito religioso «debe ser un acontecimiento transformador», y esto es algo que nos

conecta profundamente con lo que nos demanda el momento actual:

«Debemos dar nueva forma a la actitud con la que nos relacionamos con la naturaleza, y esto implica realizar sacrificios. No podemos seguir subiéndonos a los aviones ni conducir nuestros coches o quemar carbón con la misma despreocupación de antes. Si queremos un mundo viable, hemos de despertar en nuestro fuero interno un nuevo sentimiento de veneración hacia la naturaleza, a semejanza del oficio que aprendía a juzgar sagrado a un cordero normal y corriente. [...] También nosotros hemos de aprender a mirar las cosas de la naturaleza con reverencia, y eso demanda un esfuerzo sostenido, un auténtico cambio íntimo, mantenido con disciplina y compromiso» (2022: 86-87).

Como sintetiza Ivone Gebara, «en el ecofeminismo no se trata de un Dios diferente, sino de una aprehensión diferente de aquello que somos, que recupera nuestra igual dignidad y nuestro pertenecer común a la misma Trama Vital» (2000: 145). El ecofeminismo irrumpe en el panorama de la ética ambiental como una voz crítica, profunda y transformadora. No se limita a añadir una perspectiva femenina al discurso ecológico, sino que cuestiona las raíces mismas del pensamiento occidental que ha separado mente y cuerpo, cultura y naturaleza, razón y emoción, varón y mujer. Su crítica al dualismo no es solo filosófica, sino vivencial: señala cómo esas divisiones han legitimado sistemas de opresión que degradan tanto a las mujeres como a la Tierra. Frente al mecanicismo dominante —que concibe el mundo como una máquina compuesta por partes separadas y manipulables—, el ecofeminismo propone una visión orgánica, interrelacionada y holística de la vida. Es lo que la antropóloga Deborah Bird Rose denomina «ecorreconciliación», que define como «vivir generosamente con los demás, cantar las relaciones para que todos prosperemos» (2023: 109).

Uno de los aportes más valiosos del ecofeminismo es su capacidad para articular una ética relacional, que reconoce la vulnerabilidad, la interdependencia y el cuidado como principios éticos fundamentales. En lugar de centrarse en derechos individuales abstractos, plantea una ética del cuidado y la responsabilidad, encarnada en vínculos concretos entre seres humanos, y entre los humanos y la naturaleza. Esta ética relacional abre espacio para una comprensión más compleja de los problemas ambientales, que no los reduce a datos técnicos ni a decisiones políticas aisladas, sino que los vincula con estructuras de poder, sistemas culturales y experiencias encarnadas.

El ecofeminismo se distingue también por su apertura a la interseccionalidad. Reconoce que no todas las mujeres, ni todos los pueblos, viven las relaciones con la naturaleza de la misma manera. Escucha y valora las voces de mujeres indígenas, campesinas, afrodescendientes, cuyas prácticas, saberes y cosmovisiones han sido históricamente silenciados. Esta apertura a la diversidad lo conecta directamente con los conocimientos ancestrales de los pueblos originarios, que durante siglos han sostenido una relación espiritual, ética y comunitaria con la Tierra. Desde esta perspectiva, el ecofeminismo se alía con formas de espiritualidad no patriarcales, con teologías de la liberación de la Tierra, y con cosmovisiones que conciben a la naturaleza no como objeto, sino como sujeto sagrado.

Frente al pensamiento lineal y reduccionista, el ecofeminismo propone una lectura de la realidad compleja y dinámica, donde los factores ecológicos, sociales, económicos, culturales y espirituales se entrelazan. En lugar de ofrecer soluciones rápidas, invita a una transformación profunda de nuestras formas de habitar el mundo. Su aportación a la ética ambiental no es solo teórica, sino radicalmente práctica: construir comunidades sostenibles, cuidar lo común, honrar la vida en todas sus formas y abrirnos al misterio que late en la Tierra. Como señalan Carol J. Adams y Lori Gruen, «el cuidado y

la empatía están en el corazón de la ética ecofeminista y permiten a las ecofeministas resolver una variedad de problemas que otras teorías éticas no son capaces de solucionar» (2023: 76).

En esta base se apoya uno de los últimos enfoques del ecofeminismo centrado en la sostenibilidad de la vida(25), que trata de tomar en consideración que la vida humana es interdependiente y, a su vez, ecodependiente. La vida humana transcurre en sociedad, y además somos vulnerables, necesitamos alimentos y cuidados a lo largo de nuestra vida. Con ello, podemos afirmar que la dependencia y las necesidades son parte de la condición humana que es preciso reconocer para el sostenimiento de la vida, el sostenimiento ecológico y social. Como expresan Bosch, Cristina Carrasco y Grau (2005), se entiende como sostenibilidad «el proceso que no solo hace referencia a la posibilidad real de que la vida continúe (en términos humanos, sociales y ecológicos), sino a que dicho proceso signifique desarrollar condiciones de vida, estándares de vida o calidad de vida aceptables para toda la población. Sostenibilidad que supone, pues, una relación armónica entre humanidad y naturaleza, y entre humanas y humanos. En consecuencia, será imposible hablar de sostenibilidad si no va a acompañada de equidad».

Para que todo ello se vaya solidificand , es necesario un cambio en las representaciones simbólicas. Una serie de valores y de preocupaciones distintas pueden, y deben, ser introducidos en los

(25) La noción de sostenibilidad de la vida es un concepto acuñado por la economista feminista Cristina Carrasco a comienzos de este siglo, y de gran difusión en el mundo hispano. Tal como nos lo presenta Agénjo (2021), intenta ofrecer una solución abierta que trascienda la dicotomía entre lo económico y lo no económico y cuyo objeto central sea el cuidado de la vida, estableciendo un puente con otros enfoques con los que es necesario dialogar de cara a una transformación social hacia una sociedad más equitativa.

debates públicos para hacer posible una nueva sociedad donde hombres y mujeres, ciudadanas y ciudadanos, contribuyan con la riqueza de sus identidades y sus diferencias a la emergencia de otra democracia y de otra relación con el planeta, a la instauración de relaciones basadas en la plena reciprocidad, entre países, entre pueblos y, también, entre hombres y mujeres. Debemos repensar de nuevo nuestra vida social partiendo de nuevas miradas y enfoques novedosos que aporten luz e iluminen aquello que verdaderamente es importante, la sostenibilidad de la vida. Algunos marcos que han venido organizando la vida social son opresivos, por ejemplo, cuando se explican o justifican las relaciones de dominación y/o subordinación utilizando valores jerárquicos o dualismos de valor que llevan a una lógica de dominación, establecen la inferioridad y justifica la subordinación (Karen Warren, 2003). La exclusión mutua causada por el pensamiento organizado en dicotomías conceptuales nos hace creer que la violencia hacia las mujeres, el militarismo, la desigualdad en todos sus frentes y la destrucción de los ecosistemas pueden analizarse de forma independiente, pero hoy disponemos de enfoques que contradicen esta dicotomía. Planteamos aquí la propuesta de utilizar un marco conceptual distinto para movernos a «otro mundo». Un nuevo marco (como conjunto de creencias, valores, actitudes y suposiciones básicas) que nos permita dar un determinado sentido a una determinada lógica situacional.

En los análisis y reflexiones que nos aportan estos enfoques del ecologismo y del ecofeminismo, creemos que pueden hallarse las bases que ayuden a diseñar una transformación. Son marcos de referencia que permiten visualizar aquellas estructuras de poder que nos han conducido a los dilemas que hoy tenemos planteados. ¿Hacia dónde queremos ir? ¿Cómo mejorar nuestras relaciones sociales, entre las personas, pero también con el resto del planeta? ¿Cómo pensar una sociedad más justa y equitativa?

Vandana Shiva plantea en su autobiografía que los nuevos movimientos emancipadores necesitan conocimientos renovados, un nuevo empoderamiento, una nueva esperanza para llegar más allá del mundo mecanicista, fragmentado, dividido, inerte, lineal y determinista de la ciencia reduccionista y de la industrialización y la mercantilización de la vida que está destruyendo el delicado tejido del planeta y la sociedad para poder lograr un mundo de relaciones, conectividad, evolución dinámica y potencial renovable. Y en su relación con las semillas expresa que «en la libertad de la semilla residen la esperanza y la posibilidad de un mundo mejor. Y en cada uno de nosotros y nosotras yacen las semillas de la nuestra humanidad más profunda y elevada, que surge de recuperar nuestra pertenencia a la familia global» (2024: 50).

La reproducción social debe ser hoy un tema central para revertir el rumbo de este capitalismo explotador y extractivista y permite entender las nuevas formas de violencia y dominación que ha ido sembrando el neoliberalismo. Como expresa Yayo Herrero, «el precio por la normalidad del desarrollo es la destrucción irreversible de la naturaleza y el sacrificio de las personas y de otros seres vivos [...]. Nuestra economía, nuestra política y nuestra cultura se desarrollan de espaldas y en contra de las insoslayables relaciones de ecoddependencia e interdependencia que las sostienen. Están en guerra con la vida» (2023: 19). La precondition para que exista generación de excedentes en términos capitalistas es asegurar la producción de vida, producción no tomada en cuenta en el mundo capitalista y llevado a cabo por las mujeres de forma no remunerada. Cristina Carrasco y Tello (2001) señalan que el metabolismo social que sostiene la economía y la política se da en cinco eslabones interconectados: la naturaleza con la que interactuamos para obtener los bienes y servicios; el espacio doméstico en el que nacemos, nos criamos y socializamos y que constituye la principal red de interdependencia; la comunidad cercana en la que establecemos relaciones de ayuda mutua y

cooperación que nos permiten dar respuesta a la vulnerabilidad y la incertidumbre; y el Estado y el mercado, que constituyen las dos esferas de producción y consumo mercantil.

Como se ha señalado, el ecofeminismo pone la sostenibilidad de la vida en el centro del pensamiento económico, priorizando la calidad de vida de las personas y los cuidados del medio ambiente. Si solamente damos valor a lo exclusivamente monetario, se excluye del campo de estudio de la economía todos los trabajos relacionados con la reproducción de la vida cotidiana, así como la complejidad de la regeneración natural. Si no se contabilizan pasan a ser invisibles, a no importar, dándose la paradoja de que no solamente no cuentan como riqueza bienes y servicios imprescindibles para la vida, sino que se contabiliza (por ejemplo, en el PIB) la propia destrucción como si fuera riqueza. Desde el ecofeminismo se plantea que la producción tiene que ser una categoría ligada al mantenimiento de la vida y al bienestar de las personas. Todo ello nos remite al deseo de poder contribuir a una transición ecosocial justa, es decir a «un proceso compartido, planificado y deseado de reorganización de la vida en común, que tiene como finalidad la garantía de existencia digna para todas las personas y comunidades, con plena consciencia de que ese derecho ha de ser satisfecho en un planeta con límites ya superados, que compartimos con el resto del mundo vivo y que estamos obligados a conservar para las generaciones más jóvenes y las que aún no han nacido» (Yayo Herrero)(26). La mayor dificultad para conseguir esta transición ecológica justa no es la técnica, sino la profunda transformación política, económica y ética que supone.

¿Cómo expandir la visión ecofeminista para lograr esta transformación? Uno de los instrumentos posibles son las políticas públicas. Astrid Agenjo (2021)

propone asegurar la sostenibilidad de la vida mediante una economía política feminista, «aportando elementos para plantear un esquema teórico que permita aproximarnos a las encrucijadas actuales y dibujar horizontes emancipatorios en los que la prioridad sea el mantenimiento de vidas dignas, en condiciones de justicia, equidad y respeto por el entorno» (2021: 301). Según la autora, esta crisis sistémica y civilizatoria que estamos atravesando es un momento crucial para caminar hacia un proyecto feminista transformador en clave de justicia y equidad que debería basarse en una teoría del feminismo como una teoría crítica del poder —superando un enfoque feminista neoliberal de la preferencia individual— que permita plantear los itinerarios hacia lo previsible, lo necesario y lo deseable. Utilizar el género como un método de análisis y no solo como objeto de estudio, como una herramienta heurística, mediada por la raza, la clase, la etnia y la orientación sexual, permite construir solidaridades a través de estas diferencias. Pero para ello debemos superar la visión neoclásica del capitalismo basada en la economía como herramienta para generar riqueza, que al suponer que es beneficiosa para todo el mundo permite soslayar los conflictos sociales o ambientales inherentes al proceso económico y retomar el enfoque sustantivo de la economía que nos remite a las relaciones de interdependencia entre las personas y la naturaleza. Siguiendo el enfoque sobre la teoría de «la incrustación de la economía» de Polanyi (1989), la economía humana está incrustada y enredada en instituciones económicas y no económicas; sin esta inclusión de los hechos no económicos (culturales, políticos y sociales) es imposible explicar un sistema económico. Esto es, entender que los procesos económicos son construcciones sociales y políticas establecidos históricamente y, por ello, pueden ser modificados. El conflicto capital-vida como el núcleo de la crisis sistémica y civilizatoria que nos está conduciendo a un nuevo escenario puede ser visto como una «nueva transformación» en el sentido polanyiano o bien como un paso más del capitalismo en el que se intensifican las prácticas

(26) Véase su Documento de trabajo n.º 1.13 *Hacia una transición ecosocial justa en clave ecofeminista*. www.foessa.es/ix-informe/capitulo1

de desigualdad, ingobernabilidad, insostenibilidad y violencia, por lo que son de suma importancia las prácticas y medidas políticas que puedan guiar la senda de nuestro sistema.

Cristina Carrasco plantea que la sostenibilidad de la vida debe ser entendida de forma multidimensional, dado que engloba diversas sostenibilidades, básicamente la ecológica, la social y la humana, y todas las interrelaciones que existen entre ellas, ya que la sostenibilidad de la vida hace referencia a un proceso histórico de reproducción social —que es dinámico, complejo y multidimensional— en continua adaptación de las identidades individuales y relaciones sociales, un proceso que debe ser continuamente reconstruido, que requiere recursos materiales, pero también contextos y relaciones de cuidado y afecto, proporcionados en gran medida por el trabajo no remunerado realizado en los hogares.

En el momento de enfocar el camino hacia un nuevo escenario, parece innegable pensar que la cobertura de las necesidades sociales no solo debe ser considerada desde el punto de vista de la justicia social, sino que también existe un techo ambiental que viene impuesto por la propia naturaleza. Una condición previa para los procesos de sostenibilidad de la vida es la compatibilidad con los sistemas biológicos y naturales en los que se insertan. Podemos decir que la sostenibilidad supone una relación armónica entre humanidad y naturaleza y entre humanas y humanos y, en consecuencia, tomando en consideración los dos ejes, será imposible hablar de sostenibilidad si no va acompañada de equidad social. Astrid Agenjo, hablando de la necesidad de establecer vínculos que conjuguen el respeto a los ciclos naturales que rigen los ecosistemas con el bienestar general de unas sociedades más justas y democráticas, recoge palabras de Yayo Herrero en este sentido, precisando de un vínculo que promueva «una cultura de la suficiencia y la autocontención en lo material, cambiar los patrones de consumo, reducir drásticamente

la extracción de materiales y al consumo de energía, apostar por las economías locales y los circuitos cortos de comercialización, restaurar una buena parte de la agricultura campesina, disminuir el transporte y la velocidad, aprender de la sabiduría acumulada en las culturas sostenibles y situar el cuidado de las personas en el centro del interés» (2021: 292-293).

6.3.5. Por una sociedad y un mundo centrados en el cuidado

Utilizamos esta referencia a los cuidados para cerrar nuestra reflexión. A lo largo de estas páginas hemos partido de un diagnóstico de nuestro tiempo en clave de crítica cultural para ver cómo, en el umbral del siglo XXI, nuestro mundo ha transitado de la «sociedad del riesgo» a una «sociedad del miedo», donde los peligros ya no son excepcionales, sino estructurales y omnipresentes. Las catástrofes ya no se entienden como eventos aislados, sino como productos de un sistema moderno hiperindustrializado que, paradójicamente, genera sus propias amenazas: crisis climáticas, pandemias, guerras, desigualdades y colapsos ecológicos. El miedo, más que la precaución o la responsabilidad, se ha convertido en la emoción dominante de nuestros días. Este miedo se intensifica por la aceleración de la vida: un ritmo cada vez más frenético en el que la tecnología, la globalización y el cambio social constante generan alienación, fatiga y una sensación de vacío. Como hemos visto, Rosa identifica este fenómeno como una pérdida de *resonancia* con el mundo, una desconexión existencial provocada por la obsesión de vivir más y más rápido. A ello se suma nuestra dificultad estructural para pensar el futuro: confiamos en respuestas rápidas, poco preparadas para enfrentar la complejidad y la incertidumbre de un mundo interconectado.

También hemos analizado las limitaciones de nuestra ética tradicional, diseñada para comunidades pequeñas y cercanas. En un mundo globalizado, las decisiones locales tienen efectos planetarios y generacionales, como ocurre con el cambio climático; sin embargo, la moralidad convencional, basada en la proximidad y la reciprocidad, resulta insuficiente para afrontar esta nueva realidad. Urge, por tanto, construir una ética política transgeneracional y translocal, una responsabilidad moral ampliada que nos permita actuar pensando en quienes no vemos y aún no han nacido. Esto es especialmente importante si tenemos en cuenta que habitamos en el seno de un sistema global sostenido por contratos tácitos (raciales, sexuales y de clase) que perpetúan la injusticia mediante la ignorancia deliberada de las personas privilegiadas. La salida, sugerimos, pasa por repensar profundamente nuestro modelo de vida, nuestras prioridades éticas y la manera en que habitamos el tiempo, para convertirnos en «buenas antepasadas» y no en simples engranajes de una maquinaria que ya amenaza con devorarlo todo.

Con este telón de fondo, en el segundo apartado, basándonos en los capítulos 1 a 5 de este Informe, hemos presentado el retrato lúcido y crítico de una sociedad que, tras décadas de transformaciones intensas, se enfrenta a un momento de encrucijada. España ha experimentado en las últimas décadas una profunda metamorfosis social, marcada por cambios en su estructura demográfica cultural y económica. La euforia de los años noventa, alimentada por el crecimiento económico y el fortalecimiento democrático, ha dado paso a un contexto mucho más incierto, donde los pilares tradicionales de integración (el empleo estable, la familia nuclear, el ascenso social vía esfuerzo individual) se han erosionado visiblemente. Uno de los ejes centrales de este retrato es la constatación de una desigualdad creciente, no solo en términos de ingresos, sino en el acceso a derechos básicos como la vivienda, la salud, el empleo digno, las redes sociales o la participación política. El acceso

a una vivienda adecuada, en particular, ha pasado de ser un derecho social a convertirse en un bien de mercado inaccesible para amplios sectores sociales, convirtiéndose en un factor estructural de exclusión que condiciona todas las demás dimensiones de la vida. Al mismo tiempo, el trabajo —tradicional motor de integración y autonomía— ha perdido su capacidad para garantizar condiciones de vida dignas. La precarización del mercado laboral, la temporalidad y los bajos salarios configuran un panorama de inseguridad crónica, especialmente para jóvenes, mujeres e inmigrantes. Esta pérdida de centralidad del empleo pone en cuestión no solo las políticas públicas centradas en la «activación», sino la propia definición de lo que entendemos por trabajo y por contribución social.

Paralelamente, el capital social, entendido como los vínculos comunitarios y familiares que históricamente han sostenido la vida cotidiana, se encuentra debilitado. Las redes de apoyo se han vuelto frágiles o inexistentes para los sectores más vulnerables, acentuando la soledad, el aislamiento y la exclusión. En este escenario, hemos advertido sobre el impacto corrosivo del individualismo neoliberal, que ha desarticulado la lógica comunitaria y socavado los principios de solidaridad que daban cohesión al proyecto colectivo. La confianza en las instituciones también aparece gravemente erosionada. Aunque el respaldo ciudadano al Estado de Bienestar sigue siendo elevado, especialmente en áreas como la sanidad o la educación, existe una fuerte contradicción: se demanda más protección pública, pero sin aceptar un incremento proporcional en la contribución fiscal. Esta disonancia se ve agravada por la percepción generalizada de corrupción, ineficacia y opacidad en las estructuras de gobierno, lo que alimenta la desafección política y el avance de discursos autoritarios y populistas. Es urgente avanzar hacia un nuevo pacto social que permita afrontar los desafíos estructurales del presente y anticipar los del futuro. Este pacto debería sustentarse en un sistema fiscal progresivo, en una arquitectura institucional más transparente

y participativa, y en una alianza renovada entre Estado, tercer sector y comunidad. Solo así será posible garantizar la sostenibilidad del modelo de bienestar, no como un conjunto de ayudas puntuales, sino como un proyecto político y ético basado en la dignidad, la justicia y la solidaridad.

Más allá del diagnóstico, hemos propuesto una agenda de políticas públicas en áreas clave: empleo de calidad, vivienda accesible, salud mental comunitaria, garantía de ingresos, conciliación y corresponsabilidad, inclusión educativa, igualdad de género y étnica, transición ecológica justa, y regeneración democrática. Estas políticas, sin embargo, no pueden entenderse como simples medidas técnicas aplicables en el vacío, sino que requieren un cambio más profundo de horizonte: una nueva narrativa compartida, una reconstrucción del imaginario colectivo que devuelva centralidad a los valores de comunidad, cooperación e interdependencia. Un país donde el bienestar deje de ser una promesa individual dependiente del mérito o la suerte, y se convierta en una responsabilidad colectiva. Un país que no delegue su destino en algoritmos, burbujas inmobiliarias o mercados financieros, sino que apueste por un modelo de sociedad más justo, más humano y más sostenible. En suma, una España que se atreva a imaginar el futuro desde el valor de lo común.

Pero hablamos de un país que es parte de un mundo marcado por múltiples crisis simultáneas (sociales, ecológicas, económicas, culturales y políticas), construido sobre la base de un paradigma mecanicista, competitivo, patriarcal y antropocéntrico que ha organizado nuestras instituciones, relaciones y expectativas. Esta forma de ver el mundo ha llevado a la humanidad al borde de un colapso ecosocial: crisis climática, desigualdad extrema, desafección política y una sensación generalizada de futuro cancelado. Vivimos atrapadas y atrapados entre la amenaza de una catástrofe futura y la continuidad de un presente insostenible. A nuestro juicio, la clave del momento actual es

entender que las múltiples crisis que enfrentamos —ya no aisladas, sino interdependientes— forman parte de una metacrisis: una crisis de civilización. Pero la percepción catastrófica del futuro no debe llevarnos al miedo ni al inmovilismo, sino a una revelación: la necesidad urgente de transformación profunda. Ya no podemos seguir actuando como si tuviéramos tiempo infinito. La inercia del presente, alerta el texto, es también una forma de catástrofe: la repetición del modelo vigente solo nos acerca más al abismo. No puede haber vida digna ni bienestar duradero en un sistema basado en la explotación de la naturaleza y la desigualdad estructural. Y hemos advertido sobre los riesgos de no actuar: el surgimiento de «Estados fortaleza» que ante el colapso ecológico prioricen la seguridad, el control social y la supervivencia nacional por encima de los derechos y la justicia. Si no se emprenden transformaciones estructurales ahora, el futuro puede estar marcado por nuevas formas de autoritarismo climático y desigualdad extrema.

Pero las promesas institucionales de transición (ecológica, digital y demográfica) se han abordado más como inevitabilidades técnicas que como proyectos políticos. Las medidas propuestas son adaptativas, no transformadoras, se actúa sobre los efectos, no sobre las causas estructurales. Esto impide generar un verdadero debate social sobre qué sociedad queremos construir y para quién. Frente a esta parálisis, hemos propuesto una nueva mirada: un giro cosmopolita, interconectado, ético y ecológico. Un pensamiento que supere el «nacionalismo metodológico» que sigue atando las políticas al marco del Estado-nación, pese a que los problemas son intrínsecamente transnacionales.

La transición no puede ser solo técnica; debe ser también ética, política, cultural y espiritual. Hemos reivindicado la recuperación de saberes marginados, especialmente los provenientes del ecofeminismo, la ecología política, las cosmovisiones indígenas y las corrientes filosóficas críticas del capitalismo, y de autoras como Carolyn

Merchant, Françoise D'Eaubonne, Rachel Carson o Yayo Herrero, entre otras muchas, como referentes para reimaginar el futuro desde un paradigma biocéntrico, holístico, interdependiente y radicalmente democrático. Desde aquí hemos planteado la necesidad de un proyecto colectivo orientado al *poscrecimiento*, al decrecimiento planificado y justo, a una economía centrada en las necesidades humanas reales y no en la lógica de la acumulación. Este modelo futuro debería integrar la reducción del consumo, una fiscalidad redistributiva, la valorización de los cuidados y de la economía no remunerada, y la construcción de comunidades justas.

A pesar de tantas amenazas hemos querido invitarnos a imaginar el futuro como un espacio abierto, lleno de posibilidades, no como un destino inevitable. A recuperar la esperanza como una actitud política y existencial que nos permite actuar en medio de la incertidumbre, no negándola, sino abrazándola como parte del proceso de creación colectiva. En definitiva, se trata de una llamada urgente a pensar, sentir y actuar desde otro lugar. A construir un nuevo imaginario que sitúe la vida —toda vida— en el centro. Una vida buena que no pase por el consumo sin freno, sino por la suficiencia, la justicia, el cuidado y la pertenencia mutua. Porque no hay planeta B, y tampoco humanidad B. El momento de decidir es ahora.

Y en esta tesitura, pensando en responder a la pregunta de «¿por dónde empezamos?», se nos ocurre que en este punto de partida tal vez podríamos recordar la definición ampliada de cuidado propuesta en 1990 por Joan C. Tronto y Berenice Fisher: «Una actividad de especie que incluye todo aquello que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro “mundo” de tal forma que podamos vivir en él lo mejor posible. Ese mundo incluye nuestros cuerpos, nuestros seres y nuestro entorno, todo lo cual buscamos para entretenerlo en una red compleja que sustenta la vida» (Joan Tronto, 2005: 234).

En un mundo donde, como hemos visto, la democracia como proyecto de vida en común parece perder fuerza y las instituciones públicas se vacían de sentido, Joan C. Tronto se ha convertido en la mejor referencia para reflexionar sobre la necesidad y posibilidad de poner el cuidado en el centro de la política. En su obra parte de reconocer una verdad incómoda: vivimos una profunda crisis de cuidado. Hay más necesidad que nunca de cuidado (personas, realidades colectivas, recursos culturales) y, sin embargo, los mecanismos para responder a esas necesidades son débiles, precarios o directamente inexistentes. El cuidado, lejos de ser una prioridad pública, se ha confinado a los márgenes, desvalorizado como trabajo informal, casi siempre femenino, casi siempre invisible. Pero la autora no se queda en el diagnóstico social, sobradamente conocido. Su aportación fundamental es el establecimiento de una conexión esencial entre esta crisis de cuidado y una crisis de la democracia misma. ¿Qué sentido tiene una democracia que no se hace cargo de lo más elemental, sostener la vida, proteger la vulnerabilidad, garantizar que todas y todos podamos participar, sin desbordarnos por el agotamiento o la precariedad?

En *Democracia y cuidado* (2024a), Joan C. Tronto redefine lo democrático no como el ejercicio de votar cada cierto tiempo, sino como el proceso colectivo de preguntarnos —y responder— quién cuida, a quién, cómo y con qué apoyo. Para ello, propone una teoría del cuidado dividida en cinco fases: reconocer la necesidad o «preocuparse por», asumir la responsabilidad o «cuidar de», actuar o «administrar el cuidado», «recibir el cuidado» y, en una quinta que incorpora en este libro, cuidar colectivamente con justicia o «concuidar». Esta última es clave: solo cuando el cuidado se hace con otros, con estructuras igualitarias y con una mirada política, se convierte en cimiento democrático (op. cit.: 66-67, 86-88, 276). El problema es que el modelo neoliberal, con su énfasis en la autonomía, el rendimiento y el mercado, ha erosionado el valor del cuidado. En lugar de distribuirlo de forma justa,

lo ha privatizado, externalizado o simplemente ignorado, creando una ciudadanía idealizada como autosuficiente, cuando en realidad todas y todos, sin excepción, dependemos del cuidado en algún momento de nuestras vidas. Por eso, la verdadera ciudadanía debe construirse desde la interdependencia, no desde la ilusión de independencia. Frente a la «irresponsabilidad privilegiada» (*ibid.*: 126, 129, 203) y, especialmente, frente a la generalización y mercantilización del cuidado que otorga a los varones productivos un «pase» para despreocuparse del cuidado (*ibid.*: 147, 183), la autora defiende enfáticamente que la verdadera libertad no estriba en la independencia, sino en el compromiso con las y los demás:

«La dependencia marca la condición humana desde el nacimiento hasta la muerte. En realidad, lo que nos hace libres es nuestra capacidad de cuidar y de comprometernos con lo que nos preocupa. Se trata de un tipo de opción, pero no es una opción entendida de forma simplista. Requiere acción más que consumo. Requiere involucrarse con los demás. No se nos suele presentar, o no parece llegar hasta nosotros, como una opción. Cuando la gente se compromete, siendo o no consciente de las constricciones que la rodean, y se mantiene firme ante esos compromisos, entonces se puede elegir una opción con toda libertad. No conozco una forma mejor de concebir la libertad» (*ibid.*: 187).

Dos años después de *Democracia y cuidado* (la publicación original es de 2013), Joan C. Tronto vuelve a este mismo terreno, pero ahora con un tono más directo, con un ensayo breve, casi un manifiesto político en favor del cuidado democrático: *¿Quién lo cuida? Cómo remodelar una política democrática* (2024b, e.o. 2015). En este texto, insiste en sus argumentos centrales: que la democracia no puede sobrevivir si no se reforma desde la ética del cuidado, que hay que redistribuir cargas de cuidado, repensar nuestras instituciones para que sean sensibles

a las necesidades humanas reales y crear espacios donde la ciudadanía pueda deliberar sobre cómo queremos cuidarnos mutuamente, y que es fundamental ver el cuidado como algo político, ya que está impregnado de poder, no como un acto individual, sino como una responsabilidad compartida. En un mundo donde la indiferencia y la desigualdad se normalizan, la autora nos recuerda que cuidar no es una debilidad, sino una forma de poder, y que la pregunta más urgente no es solo quién gobierna, sino quién cuida. Para responderla adecuadamente debemos desnaturalizar el cuidado: «Las mujeres y los empleados domésticos parecen tener una habilidad “natural” para el cuidado porque ese es el papel que se espera que desempeñen. Sin embargo, la verdad es que el cuidado requiere práctica. Quienes no sean muy duchos en ello en el presente pueden mejorar a base de práctica» (*op. cit.*: 109-110). De ahí su apuesta por «activar la revolución del concuidar» (*ibid.*: 105).

En este marco, Amaia Pérez Orozco (2020) plantea una propuesta profunda y ambiciosa para repensar las políticas de cuidados, entendidas no solo como respuesta a las urgencias sociales, sino también como base para una transformación estructural del modelo de sociedad. Desde su perspectiva, los cuidados deben dejar de ser concebidos como una cuestión secundaria o meramente asistencial, para convertirse en el eje vertebrador de un nuevo modelo social, que sustituya la lógica productivista e insostenible por una organización centrada en el sostenimiento de la vida. Esta propuesta se articula en dos tiempos. Por un lado, se requiere un plan de choque inmediato que permita atender las necesidades más urgentes en materia de cuidados. Por otro, se plantea la necesidad de construir, a medio plazo, un verdadero sistema estatal de cuidados que garantice el derecho universal a recibir y brindar cuidados dignos, bajo una lógica pública, social y comunitaria.

Pérez Orozco organiza su propuesta en torno a tres tipos de políticas. La primera es una política que actúe

como *faro*, es decir, que oriente el rumbo del cambio. Esta política tiene como función proyectar un horizonte deseable y guiar la reorganización de la vida cotidiana en torno al cuidado, no como una función marginal, sino como un principio estructurante de lo social. La segunda es una política *palanca*, pensada para activar y empujar transformaciones concretas en el ámbito de las políticas públicas. Esta requiere un aumento significativo en la inversión pública en cuidados, lo que implica reformas en el sistema fiscal, la legislación laboral y el régimen de protección social. El objetivo es hacer emerger y valorar el trabajo de cuidados, tradicionalmente invisibilizado y desprotegido. Por último, se plantea un conjunto de políticas específicas orientadas a garantizar derechos y fomentar la autonomía personal. Estas deberían promover, por ejemplo, el desarrollo de centros de día, el envejecimiento activo, un sistema de educación y cuidado infantil integrado y una agencia pública de empleo para el trabajo doméstico, así como una revisión del vínculo entre derechos sociales y empleo, promoviendo una nueva forma de acceso y garantía de derechos. Todas estas políticas, subraya la autora, deben construirse con una mirada interseccional que tenga en cuenta el impacto de género y el bienestar de todos los grupos sociales. La corresponsabilidad social, entendida como una responsabilidad compartida entre el Estado, la comunidad y las familias, debe reforzar los vínculos comunitarios y garantizar el acceso equitativo a los cuidados.

Para avanzar en esta dirección, Amaia Pérez Orozco señala la urgencia de implementar un plan de choque que contemple al menos cuatro medidas fundamentales: la creación de una mesa institucional de diálogo social sobre cuidados; la mejora de las condiciones laborales en el empleo del hogar, asegurando trabajo decente; el fortalecimiento del empleo público-comunitario para responder a las crecientes necesidades sociales; y la puesta en marcha de prestaciones universales para el cuidado de menores y personas mayores en el hogar. Con esta propuesta, se nos invita a imaginar y construir colectivamente un futuro en el que el cuidado deje

de ser una carga invisible e individualizada y pase a ocupar el centro de las prioridades políticas y sociales, como condición indispensable para una vida digna y sostenible.

Además de su dimensión político-democrática, Joan Tronto enfatiza la dimensión moral del cuidar: cuidar nos hace ser personas más «atentas», más «responsables», más «competentes» y más «responsivas» (*ibid.*: 65).

Rosa, a quien ya nos hemos referido en otros momentos de este texto, ha hecho del concepto de *responsividad* uno de los ejes de su propuesta para superar la alienación contemporánea. En lugar de centrarse en la eficiencia, el control o el crecimiento, Rosa propone que el criterio para una vida buena —y para una relación sana con el mundo— es la resonancia, y en ese contexto, la responsividad ocupa un lugar clave. Combinando las categorías de «respuesta», «receptividad» y «responsabilidad» (2019: 24), la responsividad sería la capacidad de respuesta recíproca entre un sujeto y el mundo; significa estar abiertas/os a ser afectadas/os por algo (una persona, una obra, una idea, un paisaje) y ser capaces de responder de manera auténtica, viva, no mecánica. Un mundo responsivo es aquel que «nos habla», y al cual sabemos responder. No se trata solo de escuchar, ni de actuar por reflejo: se trata de establecer una relación vibrante, transformadora, donde algo nos toca, nos mueve, y también podemos transformarlo en el proceso.

Frente a la desmesura prometeica del proyecto moderno (Flahault, 2014), orientado a la plena disponibilidad, que convierte el mundo en un «punto de agresión [en el que] todo lo que aparece debe ser conocido, dominado, conquistado y aprovechado» (Rosa, 2020: 17), su propuesta subversiva es la aceptación de la limitación. Unas sociedades que solo pueden estabilizarse mediante el incremento constante no pueden hacer otra cosa que no sea «poner cada vez más mundo a disponibilidad» (*ibid.*: 22), es decir, ampliar constantemente la dominación sobre

la realidad, prometiéndonos a cada una y cada uno «la ampliación de nuestro radio de lo visible, lo accesible y lo alcanzable» (*ibid.*: 24). Pero habitamos un mundo en el que, como planteábamos al inicio de esta reflexión, la incertidumbre y la inseguridad se han vuelto la norma y la sensación de pérdida de control es nuestra experiencia más cotidiana.

«El modo fundamental de la existencia viviente del ser humano no es *disponer* sobre las cosas, sino entrar en resonancia con ellas», advierte Rosa (*ibid.*: 53). Frente a la cultura de la apropiación —«una *relación carente de relación*» (*ibid.*: 58)— el sociólogo alemán propone la «asimilación transformadora», una forma no instrumental y no dominadora de relacionarse con el mundo mediante la cual el sujeto se abre al mundo, se deja afectar por él, y en esa interacción ambas partes cambian: el sujeto transforma lo que encuentra, pero también se transforma a sí mismo. No se trata de dominar, explotar o poseer el objeto, la persona o la experiencia, sino de entrar en una relación viva y dialógica, donde lo que tocamos también nos toca y donde el cambio es mutuo. La asimilación transformadora es una de las formas privilegiadas de relación resonante, y Rosa la presenta como una respuesta ética y existencial frente al modo de vida moderno, donde la aceleración y el control han generado una «relación muda» con el mundo. Para que haya resonancia, el sujeto debe estar dispuesto a asimilar transformadoramente lo que encuentra: no como un dato muerto o una cosa que hay que explotar, sino como algo que puede afectarlo y abrirlo a una nueva comprensión de sí mismo y del mundo; y esto solo es posible si asumimos la *indisponibilidad* constitutiva de ciertas dimensiones del mundo, desde luego de las más esenciales, que no pueden ser forzadas ni aseguradas y que solo pueden surgir o acontecer si nos abrimos a ellas sin intentar dominarlas. Esto es algo que choca frontalmente con esta modernidad obsesionada con la disponibilidad: queremos que todo esté bajo control, accesible «a demanda», desde la comida hasta la información, el clima, las emociones, los cuerpos, la atención, incluso el amor o la espiritualidad. Pero los momentos más valiosos y vitales

de la vida (el amor, el arte, la inspiración, la amistad, la belleza, la resonancia) son precisamente indisponibles; no se pueden planear ni producir a voluntad, solo pueden acontecer, y debemos estar abiertos a que ocurran... o no:

«Podemos comprar el safari en África o el crucero, pero no la resonancia con la naturaleza. El modo de funcionamiento de la publicidad y de la economía mercantil capitalista en general se basa en traducir nuestra necesidad existencial de resonancia, es decir, nuestro *deseo de relación*, en un *deseo de objeto*. Compramos la mercancía (el safari) y esperamos tener una experiencia de resonancia con la naturaleza. La obtención de la primera puede garantizarse; la aparición de la segunda, no: quizás se vuelva tanto más improbable cuanto más queramos ponerla a disponibilidad» (*ibid.*: 62).

La resonancia solo puede emerger si aceptamos la indisponibilidad; no podemos forzar que el mundo nos hable, pero podemos crear condiciones de apertura, escucha y espera. La indisponibilidad, entonces, no es un obstáculo, sino la condición de posibilidad de una vida vibrante, no mecánica. El gran problema es que la modernidad intenta hacer disponible lo que es, por naturaleza, indisponible. Y eso genera frustración, alienación y violencia estructural. Aceptar la indisponibilidad es un acto de humildad frente al mundo, y también una puerta hacia la resonancia. Es reconocer la vulnerabilidad, la fragilidad, la limitación constitutiva de las personas, de todas las personas, y del propio mundo (MacIntyre, 2001; Carrière, 2006; Allègre, 2007; Esquirol, 2010; Masiá Clavel, 2015; Gil Villa, 2016; Santiago, ed., 2011; Mèlich, 2021).

A partir de todo lo expuesto, se vislumbra una vía posible para reconstruir la ciudadanía social desde un nuevo horizonte ético y político, más acorde con nuestra vulnerabilidad constitutiva y con las exigencias de una vida democrática verdaderamente inclusiva (Gomà y Gemma Ubasart, coords., 2021).

Si asumimos que la vida buena no se define por la independencia absoluta ni por la autosuficiencia sino por la capacidad de cuidar y dejarnos cuidar, de responder y ser tocadas y tocados por el mundo, entonces podemos imaginar una ciudadanía no como estatus jurídico abstracto, sino como una práctica relacional, situada y responsiva. En este sentido, el marco teórico y ético que proponen Joan Tronto y Rosa (centrado en el cuidado, la responsividad, la asimilación transformadora y la aceptación de la indisponibilidad) ofrece herramientas fecundas para repensar los pilares de la convivencia democrática. Es urgente activar una revolución del concuidar:

repensar las instituciones desde la fragilidad y la interdependencia, redistribuir de forma justa el trabajo del cuidado y fomentar formas de vida que valoren más la reciprocidad que el rendimiento. Así entendida, la ciudadanía social ya no sería una ficción legal ni una promesa neoliberal de inclusión condicional, sino un tejido de relaciones vivas, sostenidas colectivamente, donde cada persona cuente, sea escuchada y pueda responder sin miedo ni agotamiento. Esta reconstrucción no es una utopía inalcanzable, sino un punto de partida radicalmente posible si tenemos el coraje político y moral de comenzar por lo más básico: cuidar juntas y juntos el mundo que compartimos.

6.4. Bibliografía

JAMES, A. (2016). *Trump. Ensayo sobre la imbecilidad*. México: Malpaso.

ADAMS, C.J. (ed.) (1995). *Ecofeminism and the Sacred*. New York: Continuum.

ADAMS, C.J. y GRUEN, L. (eds.) (2023). *Ecofeminismo. Intersecciones feministas con otros animales y con la Tierra*. Barcelona: Levanta Fuego.

AGENJO, A. (2021). *Economía política feminista: Sostenibilidad de la vida y economía mundial*. Madrid: FUHEM.

ALBERTAZZI, D. y MUELLER, S. (2017). «Populism and liberal democracy: Populists in government in Austria, Italy, Poland and Switzerland». En Mudde, C. (ed.). *The Populist Radical Right: A Reader*. Oxon/ New York: Routledge (507-525).

ALLÈGRE, C. (2007). *La sociedad vulnerable*. Barcelona: Paidós.

ARMSTRONG, K. (2022). *Naturaleza sagrada. Cómo podemos recuperar nuestro vínculo con el mundo natural*. Barcelona: Crítica.

ARNSPERGER, C. (2008). *Critique de l'existence capitaliste: Pour une éthique existentielle de l'économie*. Paris: Les Éditions du Cerf.

ARNSPERGER, C. (2009). *Éthique de l'existence post-capitaliste: Pour un militantisme existentiel*. Paris: Les Éditions du Cerf.

ARRIBAS, C., LÓPEZ MARIJUÁN, D. y YUS RAMOS, R. (2024). «Energías renovables sí, pero no así. Entonces, ¿cómo?». *El Salto*, 11 de octubre. <https://www.elsaltodiario.com/opinion/energias-renovables-no-asi>

AVANESSIAN, A. y REIS, M. (comps.) (2017). *Aceleracionismo. Estrategias para una transición hacia el postcapitalismo*. Buenos Aires: Caja Negra.

BANKOFF, G. (2001). «Rendering the World Unsafe: 'Vulnerability' as Western Discourse». *Disasters* 25(1): 19-35.

BARDI, U. (2022). *Antes del colapso. Una guía para el otro lado del crecimiento*. Madrid: Catarata.

- BARNHILL, D.L. y GOTTLIEB, R.S. (eds.) (2001). *Deep Ecology and World Religions: New Essays on Sacred Ground*. Albany: State University of New York Press.
- BATESON, G. (1993). *Una unidad sagrada: pasos ulteriores hacia una ecología de la mente*. Barcelona: Gedisa.
- BAUMAN, Z. (2001). «El desafío ético de la globalización». *El País*, 20 de julio.
- BAUMAN, Z. (2003). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BAUMAN, Z. (2005). *Vidas desperdiciadas: La modernidad y sus parias*. Barcelona: Paidós.
- BAUMAN, Z. (2007). *Miedo líquido*. Barcelona: Paidós.
- BAUMAN, Z. y DONSKIS, L. (2015). *Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida*. Barcelona: Paidós.
- BECK, U. (1998a). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- BECK, U. (1998b). *Políticas ecológicas en la edad del riesgo*. Barcelona: El Roure.
- BECK, U. (2007). «The Cosmopolitan Condition: Why Methodological Nationalism Fails». *Theory Culture Society*, 24: 286-290. <https://doi.org/10.1177/02632764070240072505>
- BEINER, R. (2011). *Civil Religion: A Dialogue in the History of Political Philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BELING, A.E. y VANHULST, J. (coords.) (2019). *Desarrollo non sancto. La religión como actor emergente en el debate global sobre el futuro del planeta*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno.
- BELLAH, R.N., et al. (1989). *Hábitos del corazón*. Madrid: Alianza Editorial.
- BELLAH, R.N. y HAMMOND, P.E. (1980). *Varieties of Civil Religion*. Eugene: Wipf and Stock.
- BENJAMIN, W. (1987). *Dirección única*. Madrid: Alfaguara.
- BENJAMIN, W. (2021). *Tesis sobre el concepto de la historia y otros ensayos sobre historia y política*. Madrid: Alianza.
- BERMAN, M. (1987). *El reencantamiento del mundo*. Chile: Cuatro Vientos.
- BIEHL, J. y STAUDENMAIER, P. (1995). *Ecofascism: Lessons from the German Experience*. Edinburgh/San Francisco: AK Press.
- BLUMENBERG, H. (2008). *La legitimación de la Edad Moderna*. Valencia: Pre-Textos.
- BOBBIO, N. (1984). «El futuro de la democracia». *Revista de las Cortes Generales*, 2, 9-26.
- BOFF, L. (1996). *Ecología: grito de la Tierra, grito de los pobres*. Madrid: Trotta.
- BOFF, L. (2000). *La dignidad de la Tierra. Ecología, mundialización, espiritualidad. La emergencia de un nuevo paradigma*. Madrid: Trotta.
- BOFF, L. (2013). *La sostenibilidad. Qué es y qué no es*. Maliaño: Sal Terrae.
- BORDONI, C. (2017). *State of Fear in a Liquid World*. New York: Routledge.
- BOSCH, A., CARRASCO, C. y GRAU, E. (2005). «Verde que te quiero violeta. Encuentros y desencuentros entre feminismo y ecologismo». En Tello, E. *La historia cuenta*. Madrid: El Viejo Topo.

- BOURG, D. y SCHLEGEL, J. L. (2004). *Anticiparse a los riesgos. El principio de precaución*. Barcelona: Ariel.
- BRIOLA, L. (2023). *The Eucharistic Vision of Laudato Si': Praise, Conversion, and Integral Ecology*. Washington D.C.: The Catholic University of America Press.
- BROWN TAYLOR, B. (2024). *Santa envidia. Encontrar a Dios en la religión del otro*. Madrid: Espacio Ronda.
- BRUHN, J. G. y WOLF, S. (1979). *The Roseto Story: An Anatomy of Health*. Norman: University of Oklahoma Press.
- BUDE, H. (2017). *Society of Fear*. Cambridge.
- BÜCHS, M. y KOCH, M. (2017). *Postgrowth and Wellbeing: Challenges to Sustainable Welfare*. Cham: Palgrave Macmillan.
- CADY STANTON, E. (ed.) (1997). *La Biblia de la mujer*. Madrid: Cátedra.
- CALLICOTT, J. B. (1997). *Earth's Insights: A Multicultural Survey of Ecological Ethics from the Mediterranean Basin to the Australian Outback*. Los Angeles/London: University of California Press.
- CALLICOTT, J. B. (2014). *Thinking Like a Planet: The Land Ethic and the Earth Ethic*. New York: Oxford University Press.
- CAPARRÓS, M. (2015). *El Hambre*. Barcelona: Anagrama.
- CAPRA, F. (1987). *El Tao de la física*. Madrid: Luis Cárcamo.
- CAPRA, F. (1990). *Sabiduría insólita*. Barcelona: Kairós.
- CAPRA, F. (1998). *La trama de la vida*. Barcelona: Anagrama.
- CAPRA, F. (2003). *Las conexiones ocultas*. Barcelona: Anagrama.
- CARRIÈRE, J. C. (2006). *Fragilidad*. Barcelona: Península.
- CARSON, R. (1966). *Silent Spring*. New York: Fawcett World Library.
- CARSON, R. (2022). *Los bosques perdidos*. Alicante: Ediciones El Salmón.
- CARTER, E. (2017). «Party ideology». En Mudde, C. (ed.). *The Populist Radical Right: A Reader*. Oxon/ New York: Routledge (28-67).
- CASAL, P., POGGE, T. y STEINER, H. (2015). *Un reparto más justo del planeta*. Madrid: Trotta.
- CASTELLS, M. (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol. 1: La sociedad red*. Madrid: Alianza.
- CASTELLS, M. (1998a). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol. 2: El poder de la identidad*. Madrid: Alianza.
- CASTELLS, M. (1998b). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol. 3: Fin de milenio*. Madrid: Alianza.
- CELIKATES, R., KREIDE, R. y WESCHE, T. (2015). *Transformations of Democracy: Crisis, Protest and Legitimation*. London, New York: Rowman & Littlefield.
- CHRYSSAVGIS, J. (2019). *Creation as Sacrament: Reflections on Ecology and Spirituality*. New York: T&T Clark.
- CLIMENT LÓPEZ, E.A., LARDIÉS BOSQUE, R. y ESTEBAN RODRÍGUEZ, S. (2022). «Prácticas económicas alternativas de escala local en espacios urbanos: el caso de Zaragoza». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 92.

- COIN, F. (2024). *La Gran Deserción. El nuevo rechazo del trabajo y el tiempo de recuperar nuestra vida*. Barcelona: Tercero Incluido.
- COLECTIVO IOÉ (2013). «Sociedad y política social en el contexto neoliberal. Una lectura del modelo y de su crisis desde el Barómetro Social de España». *Documentación Social*, 170: 71-90.
- COMISIÓN EUROPEA (2021). *Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027. La seguridad y la salud en el trabajo en un mundo laboral en constante transformación*. COM (2021) 323 final.
- COMITÉ TÉCNICO DE LA FUNDACIÓN FOESSA (2023). *Ingresos y gastos: una ecuación que condiciona nuestra calidad de vida*. Madrid: Cáritas Española; Fundación FOESSA. <https://www.caritas.es/producto/ingresos-y-gastos-una-ecuacion-que-condiciona-nuestra-calidad-de-vida/>
- CONNELL, R. y PEARSE, R. (2018). *Género. Desde una perspectiva global*. Valencia: Universitat de València.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2023). *Una transición social, ecológica y digital. Conclusiones del Consejo* (21 de noviembre). N.º doc. prec.: 15128/23. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15732-2023-INIT/es/pdf>
- CONSEJO DE MINISTROS DEL GOBIERNO DE ESPAÑA (2023). *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027*.
- CRARY, J. (2015). *24/7: El capitalismo al asalto del sueño*. Barcelona: Ariel.
- CRARY, J. (2022). *Tierra quemada. Hacia un mundo poscapitalista*. Barcelona: Ariel.
- DALY, H., et al. (2019). *Decrecimiento vs Green New Deal*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- DALY, M. (2023). *Pura lujuria. Filosofía feminista elemental*. Madrid: Cátedra.
- DE ANGELIS, M. (2017). *Omnia Sunt Communia: On the Commons and the Transformation to Post-capitalism*. London: Zed Books.
- DEMIRI, L., ZAMAN, M. y WINTER, T. (2024). *Green Theology: Emerging 21st-Century Muslim and Christian Discourses on Ecology*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- DENEULIN, S. (2021). *Human Development and the Catholic Social Tradition: Towards an Integral Ecology*. London/New York: Routledge.
- DESLAURIERS, J.P. y PÉREZ COSÍN, J.V. (2004). «El reto del conocimiento en la práctica del Trabajo Social». *Cuadernos de Trabajo Social*, 195: 195-210.
- DEVEAUX, M. (2021). *Poverty, Solidarity, and Poor-Led Social Movements*. New York: Oxford University Press.
- DEVELLENES, C. (2020). *The Gilets Jaunes and the New Social Contract*. Bristol: Bristol University Press.
- DI CEGLIE, R. (2023). *God, the Good, and the Spiritual Turn in Epistemology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DUBET, F. (2016). *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- DURAND, C. (2021). *Tecnofeudalismo. Crítica de la economía digital*. Adrogué/Donostia: La Cebra/Kaxilda.
- DWORKIN, R. (2003). *Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad*. Barcelona: Paidós.
- DYETT, J. y THOMAS, C. (2019). «Overpopulation Discourse: Patriarchy, Racism, and the Specter of Ecofascism». *Perspectives on Global Development and Technology*, 18: 205-224

- D'EAUBONNE, F. (2024). *Feminismo o muerte*. Barcelona: Verso.
- EAGLETON, T. (2016). *Esperanza sin optimismo*. Madrid: Taurus.
- EISLER, R. (2021). *El cáliz y la espada*. Madrid: Capitán Swing.
- ELLUL, J. (1960). *El siglo XX y la técnica*. Barcelona: Labor.
- ENCYCLOPÉDIE DES NUISANCES (1993). *Contra el despotismo de la velocidad*. Barcelona: Virus.
- ESQUIROL, J.M. (2010). *El respeto o la mirada atenta*. Barcelona: Gedisa.
- EVERS, K. (2015). «Can We Be Epigenetically Proactive?». En Metzinger, T. y Windt, J.M. (eds). *Open Mind: Philosophy and the Mind Sciences in the 21st Century*, pp. 497-518. Cambridge: MIT Press.
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2022). *Versión resumida de El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022. Adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas para hacer las dietas saludables más asequibles*. Roma: FAO.
- FASSIN, D. (2018). *Por una repolitización del mundo. Las vidas descartables como desafío del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- FERRAJOLI, L. (2019). *Manifiesto por la igualdad*. Madrid: Trotta.
- FISHER, E. (1979). *Woman's Creation: Sexual Evolution and the Shaping of Society*. New York: McGraw-Hill.
- FISHER, H. (2000). *El primer sexo. Las capacidades innatas de las mujeres y cómo están cambiando el mundo*. Madrid: Taurus.
- FLAHAULT, F. (2014). *El crepúsculo de Prometeo. Contribución a una crítica de la desmesura humana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- FORCADES I VILA, T. (2011). *La teología feminista en la historia*. Barcelona: Fragmenta.
- FORSYTH, F. (1978). *Génesis de una leyenda africana: la historia de Biafra*. Barcelona: Plaza & Janés.
- FRANKEL, S. y YAFF, M.D. (eds.) (2020). *Civil Religion in Modern Political Philosophy: Machiavelli to Tocqueville*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- FRASER, N. (2009). «El feminismo, el capitalismo y la astucia de la historia». *New Left Review*, 56, 87-104.
- FRASER, N. (2020). *Los talleres ocultos del capital: un mapa para la izquierda*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- FRASER, N. (2024). *Capitalismo caníbal*. Madrid: Siglo XXI.
- FREIRE, P. (1980). *Pedagogía del oprimido*. Madrid: Siglo Veintiuno (7.ª).
- FUNDACIÓN BBVA (2025). *Confianza en la Sociedad Española 2025*.
- FUNTOWICZ, S.O. y RAVETZ, J. R. (2000). *La ciencia posnormal: Ciencia con la gente*. Barcelona: Icaria.
- GARVEY, J. (2010). *La ética del cambio climático*. Cànoves y Samalús: Proteus.
- GEBARA, I. (2000). *Intuiciones ecofeministas. Ensayo para repensar el conocimiento y la religión*. Madrid: Trotta.
- GEBARA, I. (2002). *El rostro oculto del mal. Una teología desde la experiencia de las mujeres*. Madrid: Trotta.

- GETHIN, A., MARTÍNEZ-TOLEDANO, C. y PIKETTY, T. (2021). *Political Cleavages and Social Inequalities: A Study of Fifty Democracies, 1948-2020*. Cambridge: Harvard University Press.
- GIDDENS, A. (2007). «Cambiar el estilo de vida». *El País*, 21 de octubre.
- GIL VILLA, F. (2016). *La sociedad vulnerable. Por una ciudadanía consciente de la exclusión y la inseguridad sociales*. Madrid: Tecnos.
- GIRARDI, G. (1999). *Entre la globalización neoliberal y el desarrollo local sostenible. Para la refundación de la esperanza*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- GOLDSMITH, E. (1999). *El Tao de la ecología. Una visión ecológica del mundo*. Barcelona: Icaria.
- GOMÀ, R. y UBASART, G. (coords.). *Vidas en transición. (Re)construir la ciudadanía social*. Madrid: Tecnos.
- GONZÁLEZ REYES, L. (2023). *No hay tiempo para apostar por el capitalismo verde, necesitamos parar la máquina por supervivencia*. *La Política Online*, 8 de julio.
- GONZÁLEZ ROMERO, G. y CARAVACA BARROSO, I. (2020). «Prácticas económicas alternativas en la ciudad de Sevilla». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 87.
- GOSLING, D.L. (2001). *Religion and Ecology in India and Southeast Asia*. London/New York: Routledge.
- GOUGH, I. (2023). *Calentamiento global, codicia y necesidades humanas: cambio climático, capitalismo y bienestar sostenible*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- GRABER, M.A., LEVINSON, S. y TUSHNET, M.V. (eds.) (2018). *Constitutional Democracy in Crisis?* New York: Oxford University Press.
- GRANOVETTER, M.S. (2000). «La fuerza de los vínculos débiles». *Política y Sociedad*, n.º 33: 41-56.
- GREEN, D. (2023). *La revolución religiosa. El nacimiento de la espiritualidad moderna, 1848-1898*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- GRIM, J. y TUCKER, M.E. (2014). *Ecology and Religion*. Washington/Covelo/London: Island Press.
- GROSS, R.M. y RADFORD RUETHER, R. (2016). *Religious Feminism and the Future of the Planet: A Christian-Buddhist Conversation*. London/New York: Bloomsbury.
- HAMILTON, C. (2006). *El fetiche del crecimiento*. Pamplona: Laetoli.
- HAN, B.C. (2012). *La sociedad del cansancio*. Barcelona: Herder.
- HARREMOËS, P., et al. (eds.) (2002). *The Precautionary Principle in the 20th Century: Late Lessons from Early Warnings*. London: Earthscan.
- HARRIS, J. (2016). *Global Capitalism and the Crisis of Democracy*. Atlanta: Clarity Press.
- HEINBERG, R. (2014). *El final del crecimiento*. Barcelona: El Viejo Topo.
- HENFREY, T. (2018). *Edges, Fringes, Frontiers: Integral Ecology, Indigenous Knowledge and Sustainability in Guyana*. New York/Oxford: Berghahn Books.
- HERRERO, Y. (2015) «Apuntes introductorios sobre el Ecofeminismo». *Boletín de Recursos de Información*, n.º 43. Bilbao: Instituto Hegoa UPV/EHU
- HERRERO, Y. y GAGO, V. (2023). *Ecofeminismos. La sostenibilidad de la vida*. Barcelona: Icaria.

- HERRERO, Y. (2023). «La transición ecosocial justa». *Gaceta Sindical*, 41, 229-245.
- HEWITT, K. (2013). «Environmental disasters in social context: toward a preventive and precautionary approach». *Nat Hazards* 66: 3-14. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11069-012-0205-6>
- HEWITT, K. (ed.) (1983). *Interpretations of Calamity: From the Viewpoint of Human Ecology*. London: George Allen & Unwin.
- HIRSCHMAN, A.O. (1977). *Salida, voz y lealtad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- HOBFOLL, S.E. (2018). *Tribalism: The Evolutionary Origins of Fear Politics*. Cham: Palgrave Macmillan.
- HOLMES, S. y SUNSTEIN, C.R. (2011). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- HONORÉ, C. (2006). *Elogio de la lentitud*. Barcelona: RBA.
- HORN, E. (2018). *The Future as Catastrophe: Imagining Disaster in the Modern Age*. New York: Columbia University Press.
- HOROWITZ, I.L. (1977). *Fundamentos de sociología política*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- HOWELL, W.G. y MOE, T.M. (2020). *Presidents, Populism, and the Crisis of Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- HUBER, M.T. (2024). *El futuro de la revolución. El cambio climático y la búsqueda de una insurrección democrática global*. Madrid: Errata naturae.
- HUGHES, KRISTA E., MARTIN, DHAWN B. y PADILLA, E. (2019). *Ecological Solidarities: Mobilizing Faith and Justice for an Entangled World*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- HUNT, A. y MARLOW, H. (eds.) (2019). *Ecology and Theology in the Ancient World: Cross-Disciplinary Perspectives*. New York: Bloomsbury Academic.
- HUNTER, J.D. (1991). *Culture Wars: The Struggle to Control the Family, Art, Education, Law, and Politics in America*. New York: Basic Books.
- HUNTER, J.D. (1999). «La guerra cultural americana». En Berger, P.L. (ed.). *Los límites de la cohesión social. Conflictos y mediación en las sociedades pluralistas*. Barcelona: Galaxia Gutenberg (23-72).
- IGNATIEFF, M. (2018). *Las virtudes cotidianas. El orden moral en un mundo dividido*. Barcelona: Taurus.
- ITEL, J. (2025). «Uniendo la fuerza y la espiritualidad». *Politics and Rights Review* (en línea), <https://politicsrights.com/ecospirituality-bridging-science-spirituality/>
- JACKSON, T. (2011). *Prosperidad sin crecimiento. Economía para un planeta finito*. Barcelona: Icaria/Oxfam Intermón.
- JACOBELLI, M.C. (1991). *El «risus paschalis» y el fundamento teológico del placer sexual*. Barcelona: Planeta.
- JOHNSON-DEBAUFRE, M., KELLER, C. y ORTEGA-APONTE, E. (eds.) (2015). *Common Goods: Economy, Ecology, and Political Theology*. New York: Fordham University Press.
- JONAS, H. (1995). *El principio de responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización tecnológica*. Barcelona: Herder.
- KAHNEMAN, D. (2012). *Pensar rápido, pensar despacio*. Barcelona: Debate.
- KAID, L.L. y HOLTZ-BACHA, C. (2008). *Politics, policy, polity*. En Kaid, L.L. y Holtz-Bacha, C. (eds.). *Encyclopedia of Political Communication* (vol. 2). London: Sage (621-621).

- KARL, T. L. (2020). *Desigualdad extrema y captura del Estado: la crisis de la democracia liberal en los Estados Unidos*. Lima: Universidad del Pacífico.
- KLEIN, N. (2015). *Esto lo cambia todo*. Barcelona: Paidós.
- KLINENBERG, E. (2002). *Heat Wave: A Social Autopsy of Disaster in Chicago*. Chicago: The University of Chicago Press.
- KLINENBERG, E. (2021). *Palacios del pueblo.: Políticas para una sociedad igualitaria*. Madrid: Capitán Swing.
- KOSELLECK, R. (2003). *Aceleración, prognosis y secularización*. Valencia: Pre-Textos.
- KRZNARIC, R. (2022). *El buen antepasado. Cómo pensar a largo plazo en un mundo cortoplacista*. Madrid: Capitán Swing.
- KUBISZ, M. (2014). *Resistance in the Deceleration Lane: Velocentrism, Slow Culture and Everyday Practice*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- KUS, B. (2024). *Disembedded: Regulation, Crisis, and Democracy in the Age of Finance*. New York: Oxford University Press.
- LATOUCHE, S. (2008). *La apuesta por el decrecimiento*. Barcelona: Icaria.
- LATOUCHE, S. (2012). *La sociedad de la abundancia frugal*. Barcelona: Icaria.
- LEAKEY, R. y LEWIN, R. (1997). *La sexta extinción. El futuro de la vida y de la humanidad*. Barcelona: Tusquets.
- LEINIUS, J. (2022). *The Cosmopolitics of Solidarity: Social Movement Encounters across Difference*. Cham: Springer.
- LEOPOLD, A. (2017). *Una ética de la tierra*. Madrid: Catarata.
- LESSENICH, S. (2019). *La sociedad de la externalización*. Barcelona, Herder.
- LEVITSKY, S. y ZIBLATT, D. (2019). *Cómo mueren las democracias*. Santiago de Chile: Planeta.
- LINKE, U. y SMITH, D.T. (eds.) (2009). *Cultures of Fear. A Critical Reader*, London.
- LOADES, A. (ed.) (1997). *Teología feminista*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- LORBER, J. (2023). *La nueva paradoja del género*. Barcelona: Paidós.
- LOVELOCK, J.E. (1983). *Gaia, una nueva visión de la vida sobre la tierra*. Barcelona: Hermann Blume.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, J.J. (2013). «Del estado de la cuestión a la naturaleza de la cuestión: cinco años de Observatorio de la Realidad Social de Cáritas». *Documentación Social*, 166: 193-225.
- LÓPEZ-ARANGUREN, E. (2021). *El populismo y la ideología populista en España*. Madrid: Editorial Popular.
- LÖWY, M. (2019). *Cristianismo de liberación. Perspectivas marxistas y ecosocialistas*. Barcelona: El Viejo Topo.
- MAALOUF, A. (2009). *El desajuste del mundo*. Madrid: Alianza Editorial.
- MACINTYRE, A. (2001). *Animales racionales y dependientes*. Barcelona: Paidós.
- MAGILL, G. y POTTER, J. (2017). *Integral Ecology: Protecting Our Common Home*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.

- MALM, A. (2020). *Capital fósil. El auge del vapor y las raíces del calentamiento global*. Madrid: Capitán Swing.
- MALRAUX, A. (1975): «Entretien. Pierre Desgraupes fait le point avec André Malraux». *Le Point*, n.º 164, 10 de novembre.
- MANN, G. y WAINWRIGHT, J. (2018) *Leviatán climático*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- MARGULIS, L. y SCHWARTZ, K.V. (1985). *Cinco Reinos. Guía ilustrada de los phyla de la vida en la Tierra*. Barcelona: Labor.
- MARGULIS, L. (2002). *Planeta simbiótico*. Barcelona. Debate.
- MARINO, E.K. (2015). *Fierce Climate, Sacred Ground: An Ethnography of Climate Change in Shishmaref, Alaska*. Fairbanks: University of Alaska Press.
- MASIÁ CLAVEL, J. (2015). *Animal vulnerable. Curso de antropología filosófica*. Madrid; Trotta.
- MASON, E. (2018). *Christina Rossetti: Poetry, Ecology, Faith*. Oxford: Oxford University Press.
- MASON, P. (2016). *Postcapitalismo*. Barcelona: Paidós.
- MCKIM, R. (ed.) (2020). *Laudato Si' and the Environment: Pope Francis' Green Encyclical*. London/New York: Routledge.
- MEADOWS, D.H. (2022). «Nous entrons dans une période d'explosion des crises». *Socialter*, 10 de enero.
- MEADOWS, D.H. (2022). *Pensar en sistemas*. Madrid: Capitán Swing.
- MEADOWS, D.H., MEADOWS, D.L. y RANDERS, J. (1992). *Más allá de los límites del crecimiento*. Madrid: El País/Aguilar.
- MENRISKY, A. (2025). *Everyday Ecofascism: Crisis and Consumption in American Literature*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- MERCHANT, C. (2005). *Radical Ecology: The Search for a Livable World*. New York: Routledge.
- MERCHANT, C. (2020). *La muerte de la naturaleza. Mujeres, ecología y Revolución Científica*. Granada: Comares.
- MERKEL, W. y KNEIP, S. (eds.) (2018). *Democracy and Crisis: Challenges in Turbulent Times*. Cham: Springer.
- METZ, J.B. (1979). *La fe, en la historia y la sociedad*. Huesca: Cristiandad.
- MICKEY, S. (2012). *On the Verge of a Planetary Civilization: A Philosophy of Integral Ecology*. Rowman & Littlefield Publishers.
- MICKEY, S., KELLY, S.M. y ROBBERT, A. (eds.) (2017). *The Variety of Integral Ecologies: Nature, Culture, and Knowledge in the Planetary Era*. Albany: State University of New York Press.
- MIGNOLO, W.D. (2016). *El lado más oscuro del Renacimiento. Alfabetización, territorialidad y colonización*. Popayán: Universidad del Cauca.
- MILLER, V.J. (ed.) (2017). *The Theological and Ecological Vision of Laudato Si': Everything is Connected*. London/New York: Bloomsbury T&T Clark.
- MILLS, C.W. (1997). *The Racial Contract*. New York: Cornell University Press.
- MISHRA, P. (2017). *La edad de la ira. Una historia del presente*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- MOGHADAM, V.M. (2020). *Globalization and Social Movements: The Populist Challenge and Democratic Alternatives*. Lanham: Rowman & Littlefield (3ª ed.).

- MOISI, D. (2008). *The Geopolitics of Emotion: How Cultures of Fear, Humiliation, and Hope are Reshaping the World*. New York: Burlington.
- MOODY-ADAMS, M.M. (2022). *Making Space for Justice: Social Movements, Collective Imagination, and Political Hope*. New York: Columbia University Press.
- MOORE, S. y ROBERTS, A. (2022). *The Rise of Ecofascism: Climate Change and the Far Right*. Cambridge/Medford: Polity Press.
- MORIN, E. y KERN, ANNE B. (1993). *Tierra-patria*. Barcelona: Kairós.
- MUDDE, C. y ROVIRA KALTWASSER, C. (2019). *Populismo: una breve introducción*. Madrid: Alianza Editorial.
- MUMFORD, L. (2010). *El mito de la máquina. Técnica y evolución humana*. Logroño: Pepitas de Calabaza.
- MUMFORD, L. (1982). *Técnica y civilización*. Madrid: Alianza (4.ª).
- MUMFORD, L. (2011). *El pentágono del poder. El mito de la máquina*. Logroño: Pepitas de Calabaza.
- MURRAY, D. (2019). *La masa enfurecida*. Barcelona: Península.
- MÈLICH, J.C. (2021). *La fragilidad del mundo. Ensayo sobre un tiempo precario*. Barcelona: Tusquets.
- NAESS, A. (1989). *Ecology, Community and Lifestyle: Outline of an Ecosophy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NAESS, A. (2005). «The shallow and the deep, long-range ecology movement: A summary». En Drengson, A. y Glasser, H. (eds.). *Selected Works of Arne Naess* (pp. 7-12). Dordrecht: Springer.
- NAREDO, J.M. (2024). «Una polémica estéril entretiene y divide al movimiento ecologista». *Galde*, 43. <https://www.galde.eu/es/una-polemica-esteril-entretiene-y-divide-al-movimiento-ecologista/>
- NAREDO, J.M. (2024). «Conversamos con José Manuel Naredo». *Documentación Social*, 24. <https://documentacionsocial-pre.101.es/16/conversamos/economia-ecologica>
- NGÔ, C. y NATOWITZ, J.B. (2009). *Our Energy Future: Resources, Alternatives, and the Environment*. Hoboken: John Wiley & Sons.
- NORRIS, P. e INGLEHART, R. (2018). *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and the Rise of Authoritarian-Populism*. New York: Cambridge University Press.
- OLIVER-SMITH, A. y HOFFMAN, S.M. (eds.) (2020). *The Angry Earth: Disaster in Anthropological Perspective*. Oxon, New York: Routledge.
- OSBALDISTON, N. (ed.) (2013). *Culture of the Slow: Social Deceleration in an Accelerated World*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- OTTO, F., et al. (2024). «10 years of rapidly disentangling drivers of extreme weather disasters». *WWA Scientific Report*, 31 de octubre.
- O'HARA, D. y ROSS, M.T. (2019). *Integral Ecology for a More Sustainable World: Dialogues with Laudato Si'*. London: Lexington Books.
- PAGELS, E. (1982). *Los evangelios gnósticos*. Barcelona: Crítica.
- PAGELS, E. (1990). *Adán, Eva y la serpiente*. Barcelona: Crítica.
- PAIN, R. y SMITH, S.J. (2010). *Fear: Critical Geopolitics and Everyday Life*, Hampshire: Ashgate.

- PASQUINO, G. (2000). *La democracia exigente*. Madrid: Alianza.
- PATEMAN, C. (1995). *El contrato sexual*. Barcelona, México: Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana.
- PATOU-MATHIS, M. (2021). *El hombre prehistórico es también una mujer*. Barcelona: Lumen.
- PENDENZA, M. (ed.) (2014). *Classical Sociology Beyond Methodological Nationalism*. Leiden, Boston: Brill.
- PÉREZ OROZCO, A. (2020). «Los cuidados son la cara B del Sistema». Intervención en la Comisión de Reconstrucción del Congreso de los Diputados. Madrid, 31 de mayo. <https://www.youtube.com/watch?v=RkOG2JCboTY>
- PETERSEN, A.H. (2021). *No puedo más. Cómo se convirtieron los millennials en la generación quemada*. Madrid: Capitán Swing.
- PETIT, J.-F., PUIG, V. y LAQUAIS, V. (dir.) (2019). *Boîtes noires et gilets jaunes Regards croisés sur la socialité à l'ère de l'anthropocène*. Paris: L'Harmattan.
- PETITJEAN, O. y VERHEECKE, L. (2023). *Blood on the Green Deal: How the EU is boosting the mining and defence industries in the name of climate action*. Montreuil: Corporate Europe Observatory and Observatoire des Multinationales.
- PIKETTY, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- PIKETTY, T. (2019). *Capital e ideología*. Barcelona: Planeta.
- PINKER, S. (2018). *En defensa de la Ilustración*. Barcelona: Paidós.
- PINKER, S. (2014). *The Village Effect: Why Face-to-Face Contact Matters*. London: Atlantic Books.
- POLANYI, K. (1944). *La gran transformación*. Madrid: La Piqueta.
- PRATTICO, E. (ed.) (2022). *Habermas and the Crisis of Democracy: Interviews with Leading Thinkers*. Abingdon, New York: Routledge.
- PRIMAVESI, A. (1995). *Del Apocalipsis al Génesis: ecología, feminismo, cristianismo*. Barcelona: Herder.
- PRIMAVESI, A. (2000). *Sacred Gaia: Holistic Theology and Earth System Science*. London/New York: Routledge.
- PRIMAVESI, A. (2008). *Gaia and Climate Change: A theology of Gift Events*. London/New York: Routledge.
- PRZEWORSKI, A. (2022). *Las crisis de la democracia*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- PULEO, A. (2000). «Luces y sombras del ecofeminismo». *Asparkia*, 11, 37-45. <https://raco.cat/index.php/Asparkia/article/view/108559>
- PULEO, A. (2011) *Ecofeminismo para otro mundo posible*. Madrid: Cátedra.
- RABHI, P. (2013). *Hacia la sobriedad feliz*. Madrid: Errata naturae
- RADFORD RUETHER, R. (1974). *Religion and Sexism: Images of Woman in the Jewish and Christian Traditions*. New York: Simon and Schuster.
- RADFORD RUETHER, R. (1983). *Sexism and God-Talk: Toward a Feminist Theology*. Boston: Beacon Press.
- RADFORD RUETHER, R. (1992). *Gaia y Dios. Una teología ecofeminista para la recuperación de la Tierra*. México D.F.: Documentación y Estudios de Mujeres, A.C.

- RADFORD RUETHER, R. (2012). *Women and Redemption: a Theological History*. Minneapolis: Fortress Press.
- RENES, V. (2013). «Pobreza, procesos de empobrecimiento y cambios en la estructura de la sociedad». *Documentación Social*, 166: 227-254.
- RENGER, A.B., STORK, J. y ÖHLMANN, P. (eds) (2024). *Religion and Ecology: Perspectives on Environment and Sustainability Across Religious Traditions*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- RESS, M.J. (2012). *Sin visiones, nos perdemos: reflexiones sobre Teología Ecofeminista Latinoamericana*. Santiago de Chile: Con-spirando.
- REVELLI, M. (2002). *Más allá del siglo XX*. Madrid: El Viejo Topo
- RICH, R. (2017). *Democracy in Crisis: Why, Where, How to Respond*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers.
- RIDLEY, M. (2011). *El optimista racional. ¿Tiene límites la capacidad de progreso de la especie humana?* Madrid: Taurus.
- RIECHMANN, J. (2000). *Un mundo vulnerable*. Madrid: Catarata.
- RIECHMANN, J. (2003). *Todos los animales somos hermanos*. Granada: Universidad de Granada.
- RIECHMANN, J. (2004). *Gente que no quiere viajar a Marte*. Madrid: Catarata.
- RIECHMANN, J. (2013). *Tratar de comprender*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- RIECHMANN, J. (2025). *Ecoespiritualidad para laicos. Cuaderno de apuntes*. Santander: El Desvelo Ediciones.
- RIEFF, D. (2003). *Una cama por una noche. El humanitarismo en crisis*. Madrid: Taurus.
- RIPPLE, W.J. et al. (2020). «World Scientists' Warning of a Climate Emergency». *BioScience*, 70(1), 8-12.
- ROENNEBERG, T. (2012). *Internal Time: Chronotypes, Social Jet Lag, and Why You're So Tired*. Cambridge, London: Harvard University Press.
- ROMERO-DELGADO, M., CASTILLO PATTON, A.E. y BETANCOR NUEZ, G. (eds.) (2024). *Movimientos sociales en transformación. Protesta y movilización social en España (2000-2022)*. Madrid: Federación Española de Sociología/Marcial Pons.
- ROSA, H. (2016). *Alienación y aceleración. Hacia una teoría crítica de la temporalidad en la modernidad tardía*. Buenos Aires: Katz.
- ROSA, H. y HENNING, C. (eds.) (2018). *The Good Life Beyond Growth: New Perspectives*. London, New York: Routledge.
- ROSA, H. (2019). *Resonancia. Una sociología de la relación con el mundo*. Buenos Aires: Katz.
- ROSA, H. (2020). *Lo indisponible*. Barcelona: Herder.
- ROSANVALLON, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- ROSANVALLON, P. (2012). *La sociedad de los iguales*. Barcelona: RBA.
- ROSANVALLON, P. (2020). *El siglo del populismo*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- ROSE, D.B. (2023). *El sueño del perro salvaje*. Madrid: Errata Naturae.
- ROSLING, H. (2018). *Factfulness*. Deusto.
- RUSSELL BOULDING, J. (ed.) (2017). *Elise Boulding: Writings on Peace Research, Peacemaking, and the Future*. Bloomington: Springer.

- SAAD-FILHO, A. (2021). *The Age of Crisis: Neoliberalism, the Collapse of Democracy, and the Pandemic*. Cham: Palgrave Macmillan.
- SACHS, W. y SANTARIUS, T. (eds.) (2007). *Un futuro justo*. Barcelona: Icaria/Oxfam Intermón.
- SACRISTÁN, M. (1987). *Pacifismo, ecología y política alternativa*. Barcelona: Icaria.
- SANS, R. y PULLA, E. (2013). *La transición energética del siglo XXI. El colapso es evitable*. Barcelona: Octaedro.
- SANTIAGO MUIÑO, E. (2016). *Rutas sin mapa. Horizontes de transición ecosocial*. Madrid: Catarata.
- SANTIAGO MUIÑO, E. (2023). *Contra el mito del colapso ecológico*. Barcelona: Arpa.
- SANTIAGO, J. (ed.) (2021). *Caras y soportes de la vulnerabilidad*. Madrid: Catarata.
- SASSEN, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.
- SASSEN, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Katz: Buenos Aires.
- SCHOR, J.B. (1994). *La excesiva jornada laboral de Estados Unidos. La inesperada disminución del tiempo de ocio*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- SCHÜSSLER FIORENZA, E. (1989). *En memoria de ella. Una reconstrucción teológico-feminista de los orígenes del cristianismo*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- SCHÜSSLER FIORENZA, E. (1992). *Pero ella dijo. Prácticas feministas de interpretación bíblica*. Madrid: Trotta.
- SCHÜSSLER FIORENZA, E. y AQUINO, M.P. (eds.). «En el poder de la sabiduría: espiritualidades feministas de lucha». *Concilium*, 288.
- SEIBERT, U. (2010). *Espacios abiertos: caminos de la teología feminista*. Santiago de Chile: Forja.
- SEMPERE, J. (2018). *Las cenizas de Prometeo. Transición energética y ecosocialismo*. Barcelona: Pasado y Presente.
- SENNETT, R. (2006). *La cultura del nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- SERRANO, A. (2025). «¿Adiós a la transición ecosocial en la UE?». *Sistema Digital*, 27 de marzo.
- SERVIGNE, P. y STEVENS, R. (2020). *Colapsología*. Barcelona: Arpa.
- SERVIGNE, P., STEVENS, R. y CHAPELLE, G. (2022). *Otro fin el mundo es posible*. Barcelona: Arpa.
- SHAFI, M. (2022). *Lo que nos debemos unos a otros. Un nuevo contrato social*. Barcelona: Paidós.
- SHIVA, V. (2024). *Terra Viva. Mi vida en una biodiversidad de movimientos*. Navarra: Continta Me Tienes.
- SIIM, B., KRASTEVA, A. y SAARINEN, A. (eds.). *Citizens' Activism and Solidarity Movements: Contending with Populism*. Cham: Palgrave Macmillan.
- SILBERBAUER, G. (2004). «La ética de las sociedades pequeñas». En Singer, P. (ed.). *Compendio de ética*. Madrid: Alianza (43-61).
- SIMONE, R. (2011). *El Monstruo Amable. ¿El mundo se vuelve de derechas?* Madrid: Taurus.
- SINGER, P. (2012). *Salvar una vida. Cómo acabar con la pobreza*. Buenos Aires/Madrid: Katz/Clave Intelectual.
- SKIDELSKY, R. y SKIDELSKY, E. (2012). *¿Cuánto es suficiente? Qué se necesita para una «buena vida»*. Barcelona: Crítica.

- SNOW, D.A., et al. (eds.) (2019). *The Wiley Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford: John Wiley & Sons (2.ª ed.).
- SOBRINO, J. (2005). «Tsunami: Exigencia de conversión». En Wilfred, F., et al. *Tsunami: Advertencia para los que viven*. Maliaño: Sal Terrae.
- SOLNIT, R. (2017). *Esperanza en la oscuridad*. Madrid: Capitán Swing.
- SOLNIT, R. (2025). *El camino inesperado*. Madrid: Lumen.
- STENGERS, I. (2017). *En tiempos de catástrofes*. Barcelona: NED Ediciones.
- SUBIRATS, J. (2005). «Políticas de final de cañería». *El País*, 31 de diciembre.
- SÁNCHEZ FERLOSIO, R. (1986). *Mientras no cambien los dioses, nada ha cambiado*. Madrid: Alianza.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, J.L. (coord.) (2019). *Espacios y prácticas económicas alternativas en las ciudades españolas*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- TAIBO, C. (2016). *Colapso. Capitalismo terminal, transición ecosocial, ecofascismo*. Madrid: Catarata.
- TAIBO, C. (2022). *Ecofascismo. Una introducción*. Madrid: Catarata.
- TALEB, N.N. (2008). *El cisne negro. El impacto de lo altamente improbable*. Barcelona: Paidós.
- TAYLOR, S.M. (2007). *Green Sisters: A Spiritual Ecology*. Cambridge: London: Harvard University Press.
- TAWNEY, T.H. (1945). *La igualdad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- TECNALIA Y EUSKALMET (2025). *Estado del clima en Euskadi*. Bilbao: Ithobe.
- TEJERINA, B., MIRANDA DE ALMEIDA, C. y ACUÑA, C. (eds.) (2024). *Socioecos: Climate change, sustainability and socio-ecological practices*. Bilbao: Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.
- TEJERO, H. y SANTIAGO, E. (2019). *¿Qué hacer en caso de incendio? Manifiesto por el Green New Deal*. Madrid: Capitán Swing.
- THERBORN, G. (2012). *El mundo. Una guía para principiantes*. Madrid: Alianza.
- THOMPSON, E.P. (1995). «Tiempo, disciplina de trabajo y capitalismo industrial». En Thompson, E.P. *Costumbres en común* (pp. 395-452). Barcelona: Crítica.
- TODD, E. (2010). *Después de la democracia*. Madrid: Akal.
- TOPLÍŠEK, A. (2019). *Liberal Democracy in Crisis: Rethinking Resistance under Neoliberal Governmentality*. Cham: Palgrave Macmillan.
- TRAINER, T. (2017). *La vía de la simplicidad. Hacia un mundo sostenible y justo*. Madrid: Trotta.
- TRONTO, J.C. (1993). *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of care*. New York, London: Routledge.
- TRONTO, J.C. (2005). «Cuando la ciudadanía se cuida: una paradoja neoliberal del bienestar y la desigualdad». En Ana Rincón (coord.). *Congreso Internacional Sare 2004: «¿Hacia qué modelo de ciudadanía?»*. Vitoria-Gasteiz: EMAKUNDE/Instituto Vasco de la Mujer.
- TRONTO, J.C. (2024a). *Democracia y cuidado. Mercados, igualdad y justicia*. Barcelona: Rayo Verde.
- TRONTO, J.C. (2024b). *¿Quién lo cuida? Cómo remodelar una política democrática*. Barcelona: Rayo Verde.

- TURIEL, A. (2023). «El ecofeminismo parece más realista que el sesgo apocalíptico de los discursos colapsistas». CTXT, 4 de agosto. <https://ctxt.es/es/20230801/Politica/43754/sobre-mi-gata-calor-del-colapso-antonio-turiel-ecofeminismo.htm>
- VALLESPÍN, F. y MARTÍNEZ BASCUÑÁN, M. (2017). *Populismos*. Madrid: Alianza Editorial.
- VARIAS AUTORAS (2022). *Revuelta de las mujeres en la Iglesia*. Alzamos la voz. Madrid: La Imprenta.
- VAROUFAKIS, Y. (2024). *Tecnofeudalismo. El sigiloso sucesor del capitalismo*. Barcelona: Deusto.
- VENTURA, R.A. (2020). «La società iatrogena». *Not*, 27 de marzo.
- VIRILIO, P. (1997a). *La velocidad de liberación*. Buenos Aires: Manantial.
- VIRILIO, P. (1997b). *El ciber mundo, la política de lo peor*. Madrid: Cátedra.
- VIRILIO, P. (1999). *La bomba informática*. Madrid: Cátedra.
- WALLERSTEIN, I. (2006). *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*. Madrid: Siglo XXI.
- WALLERSTEIN, I. (coord.) (2009). *Abrir las ciencias sociales. Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*.
- WARREN, K.J. (ed.) (1997). *Ecofeminism: Women, Culture, Nature*. Bloomington/Indianapolis: Indiana University Press.
- WARREN, K.J. (2000). *Ecofeminist Philosophy: A Western Perspective on What It Is and Why It Matters*. Lanhan: Rowman & Littlefield Publishers.
- WARREN, K.J. (2003). «El poder y la propuesta del ecofeminismo». En Warren, K.J. (ed.). *Filosofías ecofeministas*. Barcelona: Icaria.
- WEBER, M. (2004). *La ética protestante y el «espíritu» del capitalismo*. Madrid: Alianza (3.ª).
- WESTON, A. (2009). *El pensamiento atento. Compendio práctico de ética*. Cànoves y Samalús: Proteus.
- WHITESIDE, K.H. (2006). *Precautionary Politics: Principle and Practice in Confronting Environmental Risk*. Cambridge: The MIT Press.
- WIDENER, D. (2024). *Third Worlds Within: Multiethnic Movements and Transnational Solidarity*. Durham: Duke University Press.
- WILLS, J.J. (2017). *Contesting World Order? Socioeconomic Rights and Global Justice Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WISNER, B., et al. (2005). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. London, New York: Routledge.
- WODAK, R. (2015). *The Politics of Fear: What Right-Wing Populist Discourses Mean*. London: Sage.
- ZIEGLER, J. (2006). *El imperio de la vergüenza*. Madrid: Taurus.
- ZIMMERMAN, M.E. (1995). «The Threat of Ecofascism». *Social Theory and Practice*, 21(2): 207-238.
- ZIMMERMAN, M.E. (2014). «From Deep Ecology to Integral Ecology: A Retrospective Study». *The Trumpeter* 30(2): 247-268.
- ZUBERO, I. (2020). «Compartir los miedos, practicar la esperanza». *Corintios XIII*, 175: 70-87.

A large, stylized letter 'M' in a dark teal color, positioned in the upper right quadrant of the page. The background features a complex, abstract design with concentric circles, radial lines, and various patterns of dots and lines in shades of teal and white.

Metodología de la Encuesta FOESSA y cuestionarios

Contenido

M.1. Diseño muestral y trabajo de campo	657
M.2. La medición de la exclusión social y de la pobreza	673
M.3. Cuestionario filtro de la Encuesta FOESSA 2024	685
M.4. Cuestionario principal de la Encuesta FOESSA 2024	686

Metodología de la Encuesta FOESSA y cuestionarios

M.1. Diseño muestral y trabajo de campo

M.1.1. Objetivos y universo

El objetivo de la encuesta es cuantificar y analizar las condiciones de vida y la exclusión social en España, obteniendo datos representativos a nivel nacional, de comunidades autónomas y de las dos ciudades autónomas, Ceuta y Melilla, aunque con muestras algo menores. Esto se pretende con dos perspectivas: estudiar a los hogares que están en situación de exclusión social, o con gran número de problemas y, por otro, relacionar la situación de estos hogares con el resto de la población.

Además, se incluyen muestras complementarias para tener representatividad en territorios específicos: la Diócesis de Barcelona, el municipio de Albacete y la isla de Ibiza.

El universo (población de referencia) son los hogares que se encuentran en España. La unidad de encuestación son los hogares, es decir, la información se pide sobre el conjunto de la unidad familiar.

M.1.2. Procedimiento general de muestreo

La encuesta se ha realizado de forma presencial, en las viviendas. El procedimiento de selección de los hogares es bietápico, con una primera selección de secciones censales y una segunda selección mediante rutas aleatorias.

La encuesta contiene dos cuestionarios, uno de filtro y otro, el principal, con el grueso de las preguntas.

Dado que queremos estudiar en especial a los hogares con exclusión social, o que acumulen problemas, necesitaremos un número mínimo de estos para poder analizarlos. Para ello se ha diseñado un cuestionario de filtro, con una serie de preguntas que revelarían problemas que, si bien no son determinantes de la exclusión social, sí son indicios de una mala situación personal y/o familiar. De esta manera, aquellos hogares en los que se contesta afirmativamente a alguna de estas

preguntas se clasifican como hogares con indicios de vulnerabilidad y aquellos hogares en los que se contesta negativamente se clasifican sin indicios.

El segundo cuestionario está destinado solo a las personas que cumplen determinadas condiciones del primer cuestionario, y a una parte de las que no las cumplen. En otras palabras, el hogar se clasifica según si responde afirmativamente a alguna pregunta del cuestionario o no. En cada sección hay unas cuotas máximas para cada tipo de hogar. Si, una vez realizado el cuestionario de filtro y clasificado el hogar en una de las dos categorías, la cuota correspondiente está libre, se realiza el cuestionario principal. Este procedimiento sirve para garantizar que se obtenga un número suficiente de hogares con indicios de exclusión social.

Diócesis de Barcelona y otros 600 en el resto de la comunidad autónoma. Dentro de la comunidad autónoma se repartirán de forma proporcional al número de hogares entre las provincias de Tarragona, Girona y Lleida y la parte de la provincia de Barcelona no incluida en la Diócesis de Barcelona.

Además, se añade una muestra específica para el municipio de Albacete hasta completar los 600 cuestionarios, e igualmente una para la isla de Ibiza hasta completar los 400 cuestionarios.

En las islas Canarias, a los 600 cuestionarios que les corresponde se añaden los necesarios para hacer una ruta adicional de 12 cuestionarios El Hierro y La Gomera, islas a las que no les correspondería ninguna ruta proporcionalmente. En total, el número de cuestionarios resultante es 616.

M.1.3. Tamaños muestrales

Para cumplir con los objetivos de representatividad se realiza un estrato para cada territorio del que se requiere representatividad: comunidad autónoma, ciudad autónoma, provincia, Diócesis de Barcelona e islas pequeñas.

Por comunidades autónomas el tamaño de la muestra teórica es de 600 cuestionarios, salvo en Cataluña, que es de 1.200 cuestionarios, Ceuta y Melilla, que es de 400 cuestionarios, y las islas Canarias, que se explica posteriormente.

Por provincia dentro de cada comunidad autónoma, el número de cuestionarios es proporcional al número de hogares en la provincia con respecto al número de hogares de la comunidad autónoma (datos del Censo de 2021). Por islas también se utiliza este mismo criterio dentro de cada provincia.

Para Cataluña, la muestra total se fija en 1.200 cuestionarios. De ellos, 600 se realizaron en la

M.1.4. Selección de las secciones censales

Dentro de cada estrato se realiza una selección de secciones censales para incluirlas en la muestra. Esta selección no es proporcional a la población, sino que es proporcional a la población estimada en riesgo de pobreza relativa (población con unos ingresos por unidad de consumo por debajo del 60% de la mediana equivalente).

Esto se hace así para conseguir hogares con problemas de exclusión social con mayor facilidad. La desproporcionalidad en la selección de las secciones censales se corrige *a posteriori* con ponderación.

Esta estimación se ha realizado utilizando los datos estadísticos *Atlas de Distribución de la Renta de los Hogares* del INE para todas las provincias salvo Álava y Navarra, ya que en estas provincias no está disponible. Para Álava se utiliza en su lugar el porcentaje de personas con ingresos por unidad de

consumo por debajo de 10.000 euros, que es un valor muy cercano al 60% de la mediana. Para Navarra solo se dispone de la renta mediana, no hay ningún dato de porcentaje de población. En este caso se ha realizado una estimación del porcentaje de población pobre partiendo de ese dato.

En las secciones en las que, por su tamaño u otras circunstancias no haya datos de población con renta por debajo del umbral, se toma el dato de la unidad de la que se disponga del dato (distrito, municipio o provincia).

M.1.5. Estratificación y selección de los hogares que completan el cuestionario filtro y el cuestionario completo

Ya se ha explicado que hay un objetivo de hogares que presenten indicios de exclusión en cada estrato, que se supone superior a su peso en la población. El cuestionario filtro cumple una doble función: por un lado, seleccionar a los hogares que cumplan los requisitos en mayor proporción que el resto y, por otro, cuantificar los hogares que pasan el cuestionario en cada sección. Dicho de otra manera, se busca asegurar una cuota mínima de hogares potencialmente excluidos por sección y recalcular el porcentaje de hogares excluidos e integrados por sección. Para conseguir este segundo objetivo será necesario realizar un número mínimo de cuestionarios de filtro en cada sección, incluso aunque se hayan cumplido las cuotas previstas de cuestionarios completos. Este número mínimo es de 18 cuestionarios filtro.

Para cada sección se ha calculado una cuota orientativa de hogares con indicios de exclusión que corresponderían a esa cuota, basada en las

estimaciones de pobreza por sección mencionadas anteriormente. Esa cuota es orientativa y no es necesario cumplirla para cada sección. Sí es obligatorio realizar al menos dos cuestionarios con indicios de exclusión y dos sin indicios, a no ser que se haya superado el número mínimo de 18 cuestionarios filtro y no se haya encontrado de alguno de los dos tipos, en cuyo caso ya se podría completar la ruta con cuestionarios del otro tipo.

El número total en cada estrato de cada tipo de hogar sí ha sido fijado previamente.

En cada comunidad autónoma, así como para la Diócesis de Barcelona y la ciudad de Albacete, la muestra total será de 600 cuestionarios, previéndose 400 para hogares con indicios de exclusión y 200 para hogares sin indicios. Para la isla de Ibiza, la muestra total será de 400 cuestionarios con 134 para hogares sin indicios.

En el caso de Melilla y Ceuta, la cuota de hogares con indicios será la mínima admisible, pero podría superarse el número de hogares fijado inicialmente.

Para la muestra general se fija un error máximo de partida del 2%, aunque el error final será mucho menor por la existencia de las muestras específicas.

Con estos tamaños se garantiza un nivel de error, si se tratara de un muestreo aleatorio simple, del $\pm 5\%$ al nivel de confianza del 95% para los hogares con algún indicio de exclusión, y ese mismo nivel de error para los hogares en general, en las distintas comunidades autónomas.

En las ciudades de Ceuta y de Melilla, el tamaño total de la muestra será de 400 entrevistas, teniendo un error máximo del $\pm 5\%$ al nivel de confianza del 95%. En este caso no se incluirán cuotas de hogares según sus indicios de exclusión.

TABLA M.1. Diseño de la distribución de rutas, cuotas y cuestionarios principales que hay que realizar

Territorio	N.º de rutas	Cuestionario principal		
		Total	Con indicios de exclusión	Sin indicios de exclusión
Andalucía	50	600	400	200
Aragón	50	600	400	200
Asturias, Principado de	50	600	400	200
Islas Baleares	50	600	400	200
Isla de Ibiza	26	317	211	189
Islas Canarias	53	616	410	206
Cantabria	50	600	400	200
Castilla-La Mancha	46	550	367	183
Municipio de Albacete	50	600	400	200
Castilla y León	50	600	400	200
Diócesis de Barcelona	50	600	400	200
Resto de Cataluña	51	600	400	200
Comunidad Valenciana	50	600	400	200
Extremadura	50	600	400	200
Galicia	50	600	400	200
Madrid, Comunidad	50	600	400	200
Murcia, Región de	50	600	400	200
País Vasco	50	600	400	200
Navarra, Comunidad Foral de	50	600	400	200
Rioja, La	50	600	450	200
Ceuta	33	400	267	133
Melilla	33	400	267	133
Total	1.042	12.483	8.322	4.161

Fuente: Elaboración propia a partir de la EINSFOESSA 2024.

TABLA M.2. Número de hogares, muestra teórica por estrato, número de rutas y hogares con indicios de exclusión

N.º de estrato	CC.AA. y ciudades autónomas	Estrato	Hogares	Muestra	Rutas	Hogares con indicios
1	País Vasco	Álava	140.218	91	8	61
2	Castilla-La Mancha	Albacete sin municipio	84.906	64	5	43
3	Comunidad Valenciana	Alicante	754.099	224	19	149
4	Andalucía	Almería	275.726	51	4	34
5	Castilla y León	Ávila	69.768	41	3	27
6	Extremadura	Badajoz	266.157	368	31	245
7	Islas Baleares	Mallorca	342.556	466	39	311
8	Cataluña	Barcelona- no diócesis	1.103.169	349	29	233
9	Castilla y León	Burgos	152.331	89	7	59

TABLA M.2. Número de hogares, muestra teórica por estrato, número de rutas y hogares con indicios de exclusión (*continuación*)

N.º de estrato	CC.AA. y ciudades autónomas	Estrato	Hogares	Muestra	Rutas	Hogares con indicios
10	Extremadura	Cáceres	168.207	232	19	155
11	Andalucía	Cádiz	468.478	87	7	58
12	Comunidad Valenciana	Castellón	238.331	71	6	47
13	Castilla-La Mancha	Ciudad Real	193.882	145	12	96
14	Andalucía	Córdoba	299.409	55	5	37
15	Galicia	Coruña, A	453.399	249	21	166
16	Castilla-La Mancha	Cuenca	80.906	61	5	41
17	Cataluña	Girona	298.926	95	8	63
18	Andalucía	Granada	368.011	68	6	45
19	Castilla-La Mancha	Guadalajara	104.311	78	7	52
20	País Vasco	Guipúzcoa	298.410	195	16	130
21	Andalucía	Huelva	201.365	37	3	25
22	Aragón	Huesca	90.254	100	8	67
23	Andalucía	Jaén	246.169	46	4	31
24	Castilla y León	León	198.576	116	10	77
25	Cataluña	Lleida	169.763	54	5	36
26	Rioja, La	Rioja, La	132.241	600	50	400
27	Galicia	Lugo	137.555	76	6	51
28	Madrid, Comunidad	Madrid	2.546.843	600	50	400
29	Andalucía	Málaga	660.344	122	10	81
30	Murcia, Región de	Murcia	540.662	600	50	400
31	Navarra, Comunidad Foral de	Navarra	256.330	600	50	400
32	Galicia	Ourense	133.631	73	6	49
33	Asturias, Principado de	Asturias	446.569	600	50	400
34	Castilla y León	Palencia	68.354	40	3	27
35	Islas Canarias	Gran Canaria	320.014	234	20	156
36	Galicia	Pontevedra	366.506	202	17	134
37	Castilla y León	Salamanca	143.233	84	7	56
38	Islas Canarias	Tenerife	354.543	260	22	173
39	Cantabria	Cantabria	238.230	600	50	400
40	Castilla y León	Segovia	63.353	37	3	25
41	Andalucía	Sevilla	723.494	134	11	89
42	Castilla y León	Soria	37.971	22	2	15
43	Cataluña	Tarragona	322.844	102	9	68
44	Aragón	Teruel	54.625	61	5	41
45	Castilla-La Mancha	Toledo	269.362	202	17	135
46	Comunidad Valenciana	Valencia	1.030.071	305	25	204
47	Castilla y León	Valladolid	216.117	126	11	84

TABLA M.2. Número de hogares, muestra teórica por estrato, número de rutas y hogares con indicios de exclusión (continuación)

N.º de estrato	CC.AA. y ciudades autónomas	Estrato	Hogares	Muestra	Rutas	Hogares con indicios
48	País Vasco	Bizkaia	480.876	314	26	209
49	Castilla y León	Zamora	76.035	45	4	30
50	Aragón	Zaragoza	395.356	439	37	292
51	Ceuta	Ceuta	25.380	400	33	267
52	Melilla	Melilla	25.578	400	33	267
71	Islas Baleares	Menorca	37.619	51	4	34
72	Islas Baleares	Ibiza y Formentera	61.361	83	7	55
73	Islas Baleares	Ibiza sobre muestra	61.361	317	26	211
81	Cataluña	Diócesis de Barcelona	1.094.657	600	50	400
201	Castilla-La Mancha	Municipio de Albacete	66.356	600	50	400
351	Islas Canarias	Fuerteventura	45.840	33	3	22
352	Islas Canarias	Lanzarote	57.057	42	4	28
381	Islas Canarias	La Palma	31.367	23	2	15
382	Islas Canarias	La Gomera	9.168	12	1	8
383	Islas Canarias	El Hierro	2.354	12	1	8
Total			19.316.426	12.483	1.042	8.322

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE 2023 y de la EINSFOESSA 2024.

M.1.6. Procedimiento de aplicación de los cuestionarios

La muestra está diseñada para conseguir un error máximo admisible para los hogares con algún indicio de exclusión. Por tanto, necesitamos un número mínimo de hogares con esas características. Para ello, cuando se comienza un contacto con un hogar primero se realiza el cuestionario de filtro. El hogar se clasifica según si responde afirmativamente a alguna pregunta del cuestionario o no. En cada sección hay unas cuotas máximas para cada tipo de hogar. Si una vez realizado el cuestionario de filtro y el hogar clasificado en una de las dos categorías de hogares, la cuota correspondiente está libre, se realiza el cuestionario principal.

De manera inicial se estableció que en cada sección se realizarían un mínimo de 18 cuestionarios

filtro que servirán para el posterior ejercicio de ponderación de hogares con indicios de exclusión.

Una vez seleccionada la unidad primaria de muestreo, la sección censal, la selección de los hogares se realiza mediante rutas aleatorias dentro de la sección, definida por los callejeros del INE. En la selección de los hogares solo se sigue como norma las cuotas de categorías de hogar explicadas anteriormente. Cuando se llega a un hogar se le realiza el cuestionario filtro, y si pertenece a una cuota libre (sea de hogares en riesgo de exclusión o lo contrario) se realiza el cuestionario completo.

M.1.6.1. Ruta aleatoria

Solo se han realizado entrevistas en viviendas que son «hogares», en los que residen personas particulares, quedando excluidas aquellas viviendas que se destinen íntegramente a actividades

comerciales o profesionales, o bien que sean residencias colectivas (residencias de ancianos, casas cuartel, viviendas de acogida...).

M.1.6.2. Definición del punto de arranque y ruta que hay que seguir

Como se ha mencionado, el punto de arranque del punto muestral seleccionado es una dirección específica de entre las incluidas en esa sección censal. Esta será la primera dirección a contactar a no ser que esa dirección no esté en el lado derecho de la calle, y en ese caso se cruza al lado derecho. Solo en el caso de que en el lado derecho de la calle no haya edificios, o quede fuera de la sección censal, se puede comenzar en el lado izquierdo. Si el punto de arranque está en una ubicación en que no hay viviendas (por ejemplo, en un centro comercial), se sigue la ruta aleatoria, y se comienza en la primera vivienda que se encuentre.

Desde el punto de arranque, mirando hacia el final de esta, se realizan las entrevistas en el lado derecho, yendo hacia el final de la calle.

El entrevistador no puede salir de los límites de la sección censal. Se da por cerrada una ruta una vez se hayan dado 3 vueltas a su callejero.

M.1.6.3. Selección de las viviendas

Desde el punto de arranque, y de una vivienda a otra, se seleccionan:

- En zonas de bloques de viviendas: la vivienda que ocupa el quinto lugar empezando desde la planta más alta del edificio.
- En zonas de casas unifamiliares muy seguidas: la vivienda que ocupa el 3º lugar
- En zonas de casas dispersas o diseminadas: no se salta ninguna vivienda.

Como excepción, cuando se asigna un resultado que descarta el hogar (por ejemplo, “no es vivienda; destinada a otros fines”, “Vivienda Vacía / Desocupada”, “Rechazo”, “Barrera idiomática” ...) o tras hacer el cuestionario filtro el hogar esté fuera de cuota, se llama a la siguiente puerta.

Para garantizar que la muestra es representativa de toda la población, cada vivienda se visita al menos cinco veces, en distintas horas del día y en distintos días de la semana (una de ellas en fin de semana), antes de ser descartada.

- Entre semana por la mañana hasta las 15:00 h.
- Entre semana por la tarde a partir de las 15:00 h.
- Fin de semana.

La instrucción dada a los entrevistadores es realizar, como mínimo, la mitad de los primeros contactos con el hogar por la tarde, a partir de las 15:00 h los días laborables o a cualquier hora el fin de semana. Los horarios propuestos son orientativos, actuando siempre según la información de la que se dispone respecto al hogar (horarios de salida, ritmos de vida...) para optimizar los resultados.

Del total de los cinco contactos a cada hogar antes de descartarse, se realizan como máximo 2 en horario de mañana y mínimo 2 en horario de tarde (desde las 15:00 horas). Como mínimo debe haber transcurrido 1 hora entre visita y visita al mismo hogar.

M.1.6.4. Selección del individuo que hay que entrevistar

La entrevista se realiza a la persona que más sepa acerca de los datos del hogar y de las personas que lo componen. Generalmente será la persona sustentadora principal o su pareja. En definitiva, se realizará a una persona conocedora de su realidad

familiar que sea mayor de edad (18 o más años). En caso de viviendas con varios hogares, se intenta entrevistar siempre al que atiende al entrevistador la primera vez, para evitar el sesgo de entrevistar siempre al titular del alquiler en estos casos.

M.1.6.5. Resultados de contacto

Los entrevistadores han registrado cada visita o re-contacto realizado en las viviendas seleccionadas. Esta información ha sido facilitada por la empresa

TABLA M.3. Posibles resultados de contactos, su definición y condiciones

Descripción	Definición	Condiciones
Contactos que mantienen el hogar en proceso. Es posible añadir nuevos contactos.		
Aplazamiento con cita para entrevista	Se ha establecido un contacto, pero no se ha iniciado la entrevista. Se ha pospuesto con día y hora concreto para realizarla de forma presencial.	Revisita: se debe introducir un día y una hora.
Aplazamiento sin cita (Contacto no disponible)	Se ha establecido un contacto con el hogar pero no está disponible, por lo que se reprograma la revisita.	Revisita: se debe introducir un día y una hora.
Nadie en el hogar	Aplazamiento sin cita, no hubo contacto presencial. No se ha establecido contacto con nadie en esa dirección y por tanto no se ha podido establecer una cita. La fija el entrevistador para volver presencialmente al hogar.	Revisita: se debe introducir un día y una hora.
Contactos que descartan el hogar. No es posible introducir ninguna visita más.		
No es vivienda; está destinada a otros fines	La dirección facilitada no corresponde a una vivienda.	
Vivienda vacía / desocupada	La vivienda está vacía. No vive nadie.	
Área inaccesible	Durante todo el periodo de campo no es posible acceder a la vivienda por incidencias climáticas, de imposibilidad de acceso físico, o similares.	El entrevistador se debe poner en contacto con el coordinador para confirmar las circunstancias.
Rechazo de hogar seleccionado	Rechaza responder totalmente. No hay ninguna opción de retomar el contacto.	
Rechazo - temor a la COVID 19	Rechaza responder totalmente por razón de la COVID 19. No hay ninguna opción de retomar el contacto.	
Individuo seleccionado ilocalizable durante el periodo de campo	Ausencia prolongada. Se ha establecido contacto pero el individuo que debe responder no estará disponible en ningún momento durante todo el periodo de campo.	
Barrera idiomática	Es imposible hacer la entrevista, ni incluso con apoyo.	

Fuente: Elaboración propia a partir de la EINSFOESSA 2024.

contratista del trabajo de campo al equipo coordinador de la Fundación FOESSA, y se ha usado, junto a la supervisión habitual, para verificar que se ha seguido la metodología de selección de forma correcta.

Se pidió a los entrevistadores que anotaran cada contacto en el momento en que tuvo lugar (o en su defecto lo más cerca posible). Este punto era necesario para tener en cuenta en qué momentos o días se visitaba cada hogar sin éxito y planificar los contactos siguientes en un momento más adecuado.

En la tabla M.3. se muestra una lista con los posibles resultados de contacto, su definición detallada y las condiciones.

M.1.6.6. Ampliación y sustitución de secciones

Durante el trabajo de campo se ha ampliado o sustituido algunas secciones por los siguientes principales motivos:

1. *Peligrosidad extrema.* Dado que para esta encuesta tienen especial interés los hogares más vulnerables, solo se sustituye una sección por este motivo en casos verdaderamente extremos.
2. *Municipios con poca población.* En algunos casos, los municipios son pequeños, por lo que es necesario completar la ruta con otros municipios. Se utilizan en este caso para completar las rutas los municipios más cercanos de características similares.
3. *Población que no se encuentra.* En ocasiones, aunque en las estadísticas oficiales aparece suficiente población, es imposible encontrarla. Se hacen todos los esfuerzos para encontrarla, aunque en ocasiones puede estar muy dispersa entre otras viviendas vacías, como ocurre en zonas eminentemente turísticas y residenciales con altos porcentajes de personas extranjeras o en poblaciones diseminadas. Se sustituyen tras verificar que efectiva-

mente es imposible encontrar la muestra en la sección.

M.1.7. Trabajo de campo

M.1.7.1. Fase piloto

Antes de comenzar el trabajo de campo se realizó una fase piloto en la que se completaron 20 entrevistas en Madrid y Valencia (10 en cada ciudad). Tuvo como objetivos principales:

- Probar todos los elementos y protocolos de la metodología, como instrucciones para entrevistadores, procedimientos de contacto (rutas aleatorias) y administración de la encuesta.
- Testar la programación del cuestionario CAPI (Entrevista Personal Asistida por Computadora), el flujo, las posibles incidencias en la comprensión de las preguntas, y la duración de la entrevista.
- Testar la producción del fichero/data obtenido.
- Recabar los comentarios y sugerencias de los entrevistadores.

En cuanto a la metodología, se siguió un método aleatorio idéntico a la fase principal, partiendo de una dirección concreta en cada sección censal elegida (1 sección en cada ciudad).

Se contó con un entrevistador experimentado en cada ciudad para llevar a cabo las entrevistas.

Ambos recibieron un *briefing* completo online por parte del equipo de la empresa de campo y de la Fundación FOESSA el 23 de enero de 2024, comenzando el mismo día este trabajo y finalizando el 28 de enero.

El 29 de enero, tras finalizar el trabajo de campo de esta fase, se realizó una sesión de *briefing* para recoger la información de primera mano del equipo y poder realizar las correcciones oportunas sobre el cuestionario.

M.1.7.2. Fase de campo principal

El proceso de realización de las encuestas ha transcurrido entre el 8 de febrero y el 14 de julio

de 2024. La información referida a las actividades económicas, así como la de pensiones y prestaciones económicas, está referida a lo acontecido durante el año 2023.

La encuesta ha sido realizada de manera presencial, mediante una entrevista personal, y las respuestas se han recogido en un cuestionario estructurado y precodificado en el 99% de las variables. La encuesta ha sido administrada por entrevista-

TABLA M.4. Muestra realizada al finalizar el trabajo de campo antes del proceso de supervisión y depuración final

	Cuestionarios filtro			Cuestionarios principales		
	Total	Sin indicios de exclusión	Con indicios de exclusión	Total	Sin indicios de exclusión	Con indicios de exclusión
Andalucía	1.023	381	642	604	197	407
Aragón	963	419	544	588	196	392
Asturias, Principado de	986	448	538	608	203	405
Islas Baleares	892	473	419	551	202	349
Isla de Ibiza	448	263	185	285	118	167
Islas Canarias	1.048	462	586	616	218	398
Cantabria	892	420	472	585	195	390
Castilla-La Mancha	861	411	450	556	193	363
Municipio de Albacete	1.051	508	543	666	250	416
Castilla y León	922	456	476	605	203	402
Diócesis de Barcelona	951	409	542	603	207	396
Resto de Cataluña	1.015	448	567	606	204	402
Comunidad Valenciana	963	367	596	607	1742	433
Extremadura	999	514	485	604	202	402
Galicia	979	482	497	591	211	380
Madrid, Comunidad	947	440	507	605	205	400
Murcia, Región de	932	329	603	603	203	400
Navarra, Comunidad Foral de	926	459	467	576	197	379
País Vasco	1.039	497	542	639	213	426
Rioja, La	979	463	516	662	257	405
Ceuta	658	250	408	401	134	267
Melilla	605	244	361	406	132	274
Total	20.089	9.143	10.946	12.567	4.314	8.253

Fuente: Elaboración propia a partir de la EINSFOESSA 2024.

dores previamente formados para la realización de la tarea, que han trabajado en un total de 1.042 rutas repartidas en 524 municipios de España.

De las 1.042 rutas, en 74 casos ha sido necesario realizar sustituciones parciales o totales de las rutas, bien por no encontrarse hogares de las cuotas requeridas, o bien por ser rutas donde era imposible realizar el trabajo de campo.

El trabajo de recogida de datos se ha desarrollado de manera satisfactoria, alcanzando los objetivos de tamaño y distribución muestral propuestos.

El porcentaje de hogares con indicios de exclusión ha sido mucho mayor que el previsto, por lo que ha sido necesario realizar muchos menos cuestionarios de filtro de los previstos.

De las 716 rutas, en 95 casos ha sido necesario realizar sustituciones parciales o totales de las rutas, bien por no encontrarse hogares de las cuotas requeridas, o bien por ser rutas donde era imposible realizar el trabajo de campo.

M.1.8. Seguimiento y supervisión del trabajo de campo

M.1.8.1. Seguimiento del trabajo de campo

Durante el trabajo de campo se ha recogido y analizado semanalmente la siguiente información:

Panel de control y seguimiento:

- Seguimiento del trabajo de campo por provincia/ unidad muestral, con diferentes indicadores en cabecera.
- Evolución de la producción semanal.

- Entrevistas completas por entrevistador/día.
- Muestra completa por ruta y diferentes indicadores en cabecera.

Tabulación básica de las entrevistas completas, incluyendo el cálculo de indicadores.

Fichero de entrevistas completas en formato SPSS.

Esta información semanal ha permitido realizar un seguimiento de la calidad del trabajo de campo, así como detectar posibles desviaciones en los indicadores, para poder realizar las oportunas correcciones.

M.1.8.2. Protocolo de supervisión

Este estudio ha tenido un protocolo específico de supervisión, por el cual se han supervisado:

- Entrevistas aleatorias determinadas por nuestro *software* de supervisión (mínimo del 10%), incluyendo a todos los entrevistadores (mínimo del 5% de entrevistas por entrevistador).
- Todos los casos en que la entrevista no ha tenido registro de GPS.
- Todas las entrevistas con una duración menor a 20 minutos.
- Todas las entrevistas con hora de comienzo más tarde de las 21:00 h.
- Las que tengan teléfono duplicado con este u otros estudios realizados por la empresa de campo.
- Las dirigidas desde el equipo técnico o el equipo de coordinación por sospecha de no realización o dudas en el protocolo seguido.

- Las de entrevistadores específicos señalados por el cliente.

M.1.8.3. Cuestionario de supervisión

El equipo de supervisores ha usado un cuestionario específico para este estudio. No obstante, la conversación con el entrevistado ha podido adaptarse según su perfil, pasando de un cuestionario estandarizado a una conversación propiamente dicha, mediante la cual se ha tratado de obtener la información necesaria para conformar el buen desempeño del entrevistador y de la información recogida.

Así pues, se ha indagado sobre el contenido del cuestionario al que ha respondido el hogar, para asegurarse de que se han cubierto todos los apartados del mismo. También se ha supervisado cualquier cuestión específica en las que pudiera haber dudas sobre el desempeño del entrevistador.

De este modo, se realizó una supervisión directa con la persona que contestó en la entrevista o con otra persona del hogar presente durante esta (indirecta).

Se confirmó fecha, dirección, duración y metodología de la entrevista (si se utilizó *tablet* y si el entrevistado fue informado a cerca de la política de confidencialidad y protección de datos).

Se confirmaron en espontáneo las variables indicadas por el equipo técnico del estudio tales como tamaño del hogar y situación laboral de sus componentes.

M.1.8.4. Protocolo de anulación

Se consideraron entrevistas válidas todas las que cumplen los requisitos establecidos por el protocolo establecido y anuladas las que presentaron

cambios no subsanables con respecto a este (no coincide la información que figura con las respuestas dadas por la persona a la que se le realiza el cuestionario de supervisión).

Como ejemplo, una vez realizada la supervisión, se anularon entrevistas en los casos siguientes:

- Menos de 10 minutos registrados y la persona confirma que el tiempo ha sido ese.
- Entrevistas en las que los tiempos/horarios de realización son ilógicos y la persona entrevistada no confirma lo reflejado en los datos.
- Número de miembros del hogar (personas que viven en el mismo domicilio y comparten gastos de vivienda y alimentación) no coincide con el registrado en la entrevista para los mayores de 16 años. En el caso de que el entrevistado confirme que comentó al entrevistador el número de miembros del hogar, se contrasta la información con el entrevistador.
- Entrevistado no reside en el domicilio registrado.
- Teléfonos repetidos.
- Metodología errónea.

Durante todo el trabajo de campo se han realizado un total de 12.572 entrevistas completas. Se han anulado 283 entrevistas por no cumplir los criterios de calidad requeridos para este estudio, del total de 3.090 que han pasado por el equipo de supervisión. La cifra final de entrevistas completas válidas es de 12.289.

En cuanto a los cuestionarios filtro, se han realizado 7.523 adicionales (un total de 20.095 cuestionarios, filtro + completas), de los que se han anulado 122. De este modo, el grueso de cuestionarios, filtro y principales, que resultan válidos, es de 19.690.

Cabe reseñar que, para entrevistadores con alto porcentaje de entrevistas con dudas razonables de buena ejecución, se anuló todo su trabajo en el estudio, independientemente de que alguna fuera realizada de forma correcta.

M.1.9. Resultados definitivos del trabajo de campo

La EINSFOESSA es una encuesta dirigida a los hogares de España en la que se ha recogido información de todas las personas que residen en cada uno de los hogares. Por tanto, existen dos niveles de análisis principal, el de los hogares y el de la población.

La muestra de hogares ha resultado conformada por 12.289 encuestas, que han aportado información sobre 31.015 personas, lo que devuelve unos márgenes de error del $\pm 0,6\%$ para la información de la población y del $\pm 0,9\%$ para la información de los hogares. En ambos casos, el margen de error es óptimo, la información es estadísticamente representativa del conjunto del universo y los intervalos de confianza permiten un análisis detallado de los niveles de integración y exclusión social.

TABLA M.5. Universo, muestra y margen de error de la EINSFOESSA en España

España	
Universo Población	48.262.420
Universo Hogares	19.316.426
Muestra Población	31.015
Muestra Hogares	12.289
Margen de error Población	$\pm 0,6\%$
Margen de error Hogares	$\pm 0,9\%$

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y de la EINSFOESSA 2024.

A nivel de comunidad autónoma y territorios específicos, la muestra definitiva realizada después del proceso de supervisión y depuración se detalla en la tabla M.6.

TABLA M.6. Muestra definitiva después del proceso de supervisión y depuración final

Comunidad autónoma	Muestra específica	Cuestionarios
Andalucía		596
Aragón		586
Asturias, Principado de		606
Balears, Islas	Isla de Ibiza	359
	Resto	475
Canarias		613
Cantabria		553
Castilla y León		604
Castilla-La Mancha	Municipio de Albacete	597
	Resto	557
Cataluña	Diócesis de Barcelona	602
	Resto	605
Comunidad Valenciana		603
Extremadura		601
Galicia		590
Madrid, Comunidad de		604
Murcia, Región de		601
Navarra, Comunidad Foral de		576
País Vasco		600
Rioja, La		556
Ceuta		399
Melilla		406
Total		12.289

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2024.

Finalmente, se han calculado los intervalos de confianza (al 95% de probabilidades) para los niveles de exclusión y exclusión severa por comuni-

dades autónomas y territorios específicos. En la siguiente tabla aparece el efecto de diseño y la muestra efectiva para cada comunidad y/o territorio. Basta con multiplicar por el efecto de diseño el error resultante al calcularlo de una forma normal para encontrar el error estimado para esta muestra, o bien usar como tamaño muestral el tamaño efectivo en lugar del real al calcular errores muestrales o intervalos de confianza.

La muestra efectiva es el tamaño muestral que nos daría si con el error que hemos calculado tuviéramos un muestreo aleatorio simple. Está relacionado con el efecto del diseño muestral, que es el error realmente obtenido entre el error teórico con un muestreo aleatorio simple. Por tanto, la muestra efectiva es la muestra real dividida por el efecto del diseño. En otras palabras, se ha tenido en cuenta que la muestra no es proporcional ni en

TABLA M.7. Intervalos de confianza (95% de probabilidades) por comunidades autónomas y territorios

	Total	Sin indicios de exclusión	Con indicios de exclusión	Total
Andalucía	0,04579354	1,140778246	596	522,5
Aragón	0,04854278	1,199077894	586	488,7
Asturias	0,04638207	1,165092271	606	520,1
Islas Baleares	0,0456897	1,346403515	834	619,4
Islas Canarias	0,04563065	1,152818274	613	531,7
Cantabria	0,04720305	1,132678242	553	488,2
Castilla-La Mancha	0,0425482	1,474884612	1.154	782,4
Castilla y León	0,04523179	1,134321551	604	532,5
Cataluña	0,0333369	1,181823987	1207	1.021,3
Comunidad Valenciana	0,04455052	1,116311393	603	540,2
Extremadura	0,04677578	1,170124798	601	513,6
Galicia	0,04635021	1,148819124	590	513,6
Madrid, Comunidad	0,05403347	1,355049815	604	445,7
Murcia, Región de	0,04596607	1,149869558	601	522,7
Navarra, Comunidad Foral de	0,04760823	1,165915949	576	494,0
País Vasco	0,04661217	1,165061501	600	515,0
Rioja, La	0,04919561	1,183689148	556	469,7
Ceuta	0,07121034	1,451454443	399	274,9
Melilla	0,05912576	1,215664427	406	334,0
Ibiza	0,05977197	1,155629698	359	310,7
Municipio de Albacete	0,05259232	1,311243684	597	455,3
Diócesis de Barcelona	0,04596607	1,15082579	602	523,1

Fuente: Elaboración propia de la EINSFOESSA 2024.

Nota: Los datos de población han sido extraídos de la Estadística Continua de Población que publica el INE y hacen referencia a la población en viviendas familiares a 1 de enero de 2024. El dato de hogares proviene de la misma fuente y hace referencia a los hogares de personas residentes en viviendas familiares.

la selección de las secciones ni tampoco a la hora de seleccionar a los hogares para la realización de los cuestionarios filtros, y hay una leve desproporción de hogares vulnerables y no vulnerables.

De acuerdo con estos intervalos de confianza, todas las estimaciones de personas y hogares se dan en miles y se muestran redondeadas a la baja, y han de ser consideradas únicamente a título ilustrativo e interpretadas con las debidas cautelas.

Para la estimación de la población y los hogares afectados se han tomado como base las cifras redondeadas a la baja de la Estadística Continua de Población del INE. En ambos casos, los datos hacen referencia a 1 de enero de 2024 y a la población u hogares residentes en viviendas familiares.

En algunos casos, los datos mostrados entre paréntesis y con un asterisco han recogido aquellos valores que no ofrecen un grado de fiabilidad suficiente porque al analizar el conjunto de la población no se ha encontrado ningún caso relativo a las situaciones que describen los indicadores o bien porque los valores recogidos para el año 2024 son menores que 1 y suponen una variación considerable respecto al promedio de los años previos.

M.1.10. Ajustes posteriores de la muestra obtenida

Una vez recibido el fichero de datos se realizan varias ponderaciones para corregir la desproporcionalidad de la muestra y para ajustar la muestra obtenida a los datos poblacionales, en sucesivos pasos. Primero, sobre el fichero completo con todos los formularios filtro:

1. Se calcula una ponderación para cada sección con el inverso de la probabilidad de selección

con la que se seleccionó la sección, que era el número de hogares pobres estimado en la sección.

2. Se realiza una estimación de la probabilidad de selección del individuo en la sección. Esta probabilidad está en función de la anterior, pero multiplicado por el número de entrevistas de filtros completadas (cuantas más entrevistas de filtro completadas, mayor probabilidad de inclusión en la muestra). Por tanto, la estimación queda como: $N.^{\circ}$ de hogares pobres estimado $\times$ $n.^{\circ}$ de filtros / $N.^{\circ}$ de hogares total. El coeficiente de ponderación provisional (peso1) será el inverso de esta probabilidad.
3. Se calcula la suma de peso1 por estratos (provincias, islas y muestras específicas), y se calcula su suma para cada estrato. Se calcula su suma a nivel provincial, y se calcula un coeficiente provincial como la población dividido por la suma de peso1 para cada estrato ($\text{coef}_{\text{prov}}$), definiéndose $\text{peso2} = \text{peso1} \times \text{coef}_{\text{prov}}$.

Utilizando la ponderación calculada, se halla la proporción entre vulnerables y no vulnerables en todos los filtros en cada sección. A continuación, se realiza la ponderación en el fichero de cuestionarios completos.

1. Se aplica la ponderación obtenida anteriormente peso2.
2. Se aplica una ponderación a los cuestionarios de vulnerables y no vulnerables para que la proporción en el fichero de cuestionarios completos sea la misma que la del fichero de cuestionarios de filtros, calculada antes, en cada sección.
3. Se realiza una calibración del fichero partiendo de la ponderación anterior, para ajustar los datos obtenidos en cada comunidad autónoma por lugar de nacimiento, tipo de hogar y pertenencia a la etnia gitana.

M.1.11. Detalles de la calibración realizada

La calibración se realiza con el procedimiento *rake* de SPSS. Su objetivo es ajustar determinadas variables de la muestra a los datos de fuentes externas, y se realiza mediante un proceso recursivo que va ajustando la muestra a cada uno de los marginales de las diferentes variables utilizadas, hasta que la muestra ponderada queda ajustada en todas las variables utilizadas.

La calibración de este fichero es más compleja de lo habitual, ya que debe realizarse a nivel de hogar, no de individuo. Cada hogar debe tener un peso, que debe ser el mismo para todos los individuos. Por tanto, no se pueden utilizar variables medidas a nivel individual, sino de hogar. Ello condiciona la elección de las variables y la forma de calcularlas, que ahora se detalla.

Lugar de nacimiento:

Dado que se va a combinar con varias variables más, y que se tiene que hacer a nivel de hogar, es preferible usar solo dos categorías. Estudiando la muestra obtenida, se ve que en la muestra están sobrerrepresentados los nacidos en América y África, e infrarrepresentados los europeos, estando en un término medio los asiáticos. Por tanto, las dos categorías para clasificar a los individuos escogidas son: nacidos en Europa y resto.

Para clasificar al hogar se utiliza el lugar de nacimiento predominante en el hogar: es decir, cual es el lugar de nacimiento de la mayoría de sus miembros. Si hubiera empate, es decir, si hubiera un número igual de ambas categorías, se asigna a la categoría europeos. Dado el gran incremento que ha habido en los últimos años del número de personas nacidas en el extranjero, era importante tomar como referencia unos datos muy recientes. Para el año 2024 existe una estimación del INE del número de perso-

nas nacidas en el extranjero, pero no de su distribución por continentes, siendo el último año del que se dispone de la distribución por continentes 2023. Se han utilizado los datos de 2023 de distribución por continentes corrigiéndolos por los datos totales de extranjeros que existen para 2024.

Tipo de hogar:

Para la clasificación de tipo de hogar se ha combinado su tamaño y la edad de las personas que lo componen, resultando las siguientes categorías:

- Persona sola, edad menor de 65 años.
- Persona sola, edad mayor de 65 años.
- Dos personas, ambas mayores de 65 años.
- Dos personas, una mayor de 65 años.
- Dos personas, ninguna mayor de 65 años.
- Tres personas.
- Cuatro personas.
- Cinco personas o más.

Los datos de referencia son del Censo de 2021.

Pertenencia a etnia gitana:

Los resultados muestrales de la variable de pertenencia a etnia gitana han sido muy inestables en las diferentes Encuestas FOESSA (tabla M2). Ello puede deberse a que están bastante agrupadas en determinadas secciones, junto al pequeño porcentaje que representa, ambos factores dificultan su medición con precisión. A diferencia de las otras variables, no hay cifras oficiales de pertenencia a etnia gitana. Para aumentar la estabilidad de los resultados, lo que se ha hecho es incluir en la calibración esta

variable, ajustando la variable de pertenencia de los hogares a la etnia gitana a la media del porcentaje de hogares pertenecientes a la etnia gitana que se han obtenido en el conjunto de las Encuestas FOESSA, teniendo en cuenta el tamaño de cada muestra. Dicho ajuste se ha realizado para cada comunidad autónoma, al igual que en las otras variables.

TABLA M.8. Porcentaje de hogares pertenecientes a etnia gitana en encuestas FOESSA

	Total
2024	2,3%
2021	1,7%
2017	0,7%
2013	2,1%
2009	1,2%
2007	1,7%
Media ponderada	1,6%

M.2. La medición de la exclusión social y de la pobreza

M.2.1. La medición de la exclusión social

Se entiende en este trabajo la exclusión social como un fenómeno de carácter estructural que tiene que ver con las características y transformaciones en tres esferas que afectan a la capacidad de integración de la sociedad: en el mercado de trabajo, en las formas de convivencia y en el espacio político, especialmente de las políticas sociales.

Su carácter multidimensional nos indica las dificultades o barreras que esos procesos generan en las personas y en los hogares en tres grandes ejes: la participación en la vida económica (bien en la producción de la riqueza o bien en el acceso a su distribución), un eje político relacionado con los derechos de la ciudadanía, tanto a la participación política como a los derechos sociales, y un eje relativo a las relaciones sociales donde se generan problemas de aislamiento social o relaciones interpersonales perversas, de carácter conflictivo o violento. Su carácter procesual (la exclusión como proceso) nos indica una dinámica de alejamiento progresivo respecto de un determinado modelo de integración social en el que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad (desde la precariedad o vulnerabilidad hasta la exclusión social más extrema), que se expresa en la acumulación de carencias o barreras, así como en la limitación de oportunidades en los distintos ámbitos (Laparra *et al.*, 2007).

La propuesta planteada, tomando como base esta concepción teórica, incluye un sistema de 37 indicadores que sirven de base para el cálculo del Índice Sintético de Exclusión Social (ISES). Estos indicadores son de carácter binario y están vinculados a tres ejes fundamentales. En el eje económico se abordan cuestiones relativas a la participación del producto social, fundamentalmente plasmadas en indicadores para medir la relación con el empleo y la calidad de este, así como en cuestiones vinculadas a los ingresos y la privación. Dentro del eje político se ubican cuestiones relacionadas con los derechos políticos (centrados en la participación política) y los derechos sociales (centrados en la educación, la vivienda y la salud). El tercer y último eje es el vinculado con las relaciones sociales, que se acerca al conflicto social (centrado en conflictos familiares, conductas asociales y conductas delictivas) y

al aislamiento social (centrado en la falta de apoyos familiares, la presencia de conflictos vecinales y la institucionalización). Se cubren de esta manera las principales cuestiones desarrolladas en la literatura internacional en relación con las reflexiones teóricas sobre la exclusión social. El sistema propuesto tiene en cuenta indicadores «restrictivos» en su definición, pensados para detectar situaciones que supongan por sí solas dificultades graves en la vida de las personas.

Fruto de las revisiones metodológicas realizadas en las ediciones anteriores y de la homogeneización en el sistema de agregación de los indicadores, los resultados presentan ligeras variaciones respecto de los que se habían aportado en las ediciones anteriores. Más allá de la precisión del dato, hemos valorado que lo importante era dar cuenta de la tendencia y garantizar que la comparación se hacía de la mejor manera posible.

M.2.2. El cálculo del ISES y de los niveles de exclusión social

El objetivo que se persigue con la generación de un índice de la exclusión social es el de sintetizar las diferentes situaciones de exclusión de los hogares en diversas dimensiones. El sistema de indicadores de FOESSA y el método de cálculo del ISES han evolucionado sensiblemente a través de las diferentes ediciones de la EINSFOESSA. Se presentan a continuación las principales modificaciones que se han implementado.

En la serie anterior EINSFOESSA 2007, 2009, 2013 y 2018, el sistema estaba compuesto de 35 indicadores repartidos en 8 dimensiones de la siguiente manera:

- De empleo del 1 al 6.
- De consumo del 7 al 8.
- De participación política del 9 al 10.
- De educación del 11 al 13.
- De vivienda del 14 al 21.
- De salud del 22 al 27.
- De conflicto social del 28 al 32.
- De aislamiento social del 33 al 35.

A la hora de dar un peso específico a cada uno de los indicadores, se optó por utilizar el inverso de las frecuencias ($1/f(x)$) como punto de partida. Se entendía así que, cuanto más estricto es el umbral en un indicador, menor es la frecuencia de este y, por lo tanto, mayor la gravedad del problema o carencia recogida. El ISES se construía con estos datos de forma que la puntuación mínima para un individuo era 0 y la media, para el conjunto de la sociedad, era igual a 1, dependiendo la puntuación máxima de la acumulación de indicadores en el peor de los casos. El mínimo es siempre 0, la media es tendente a 1 y el máximo depende de la distribución.

A partir de la edición de 2021, se ha decidido realizar una revisión del sistema de indicadores de FOESSA, tomando como base la misma concepción teórica. Cambios, todos ellos, que se han aplicado a una nueva serie a partir de 2018, de forma que puedan seguir analizándose los cambios sin sesgos metodológicos.

Se han introducido una serie de cambios en algunos enunciados para dar mejor cuenta de su concreción actual, y además, se han incluidos dos nuevos indicadores al sistema, que suma ya 37 indicadores. Por un lado, se introduce el indicador 36 «Acumulación de deudas: hogar con retrasos

en los pagos de suministros» en la dimensión de exclusión del consumo, en el eje económico. Y, por otro, se introduce el indicador 37 «Hogar con sustentador principal activo en inestabilidad laboral grave en un año (3 ó más contratos, 3 o más empresas, 3 o más meses parado)» en el eje económico, en la dimensión exclusión del empleo.

El indicador «Hogares sin personas ocupadas, ni pensionistas ni con prestaciones periódicas» es extraído de la dimensión del empleo y resituado en la dimensión del consumo, ya que la actualización ejecutada hace que influya más en las condiciones para el acceso (y mantenimiento) de unas condiciones de vida adecuadas.

Por otro lado, en la nueva serie que se inicia en 2021 pero que se aplica para las ediciones desde 2018, la ponderación de cada indicador se empieza a calcular a partir del Análisis de Correspondencias Múltiples (ACM).

Los resultados de introducir este nuevo método de ponderación basado en la ACM reflejan una imagen general bastante similar en el conjunto, y suponen un ligero empeoramiento del diagnóstico general sobre la incidencia de la exclusión social en España, mejorando además la sensibilidad para la comparación entre los distintos grupos sociales, tal como se ha demostrado en análisis anteriores (Laparra, Zugasti Mutilva y García Lautre, 2021).

La ventaja principal es contar con un nuevo sistema, más riguroso y con un apoyo estadístico más robusto, que viene a legitimar los análisis anteriores, corrigiendo algunas de las disfuncionalidades que aparecían con el sistema anterior.

M.2.2.1. El ACM como técnica para la obtención de un indicador de exclusión

El Análisis de Correspondencias Múltiples (ACM) surge como una extensión del Análisis de Corres-

pondencias Simples (ACS), permitiendo el análisis de más de dos variables categóricas (cualitativas) simultáneamente. El ACM (también el ACS) pertenece a la familia de técnicas factoriales y está íntimamente relacionado con el Análisis de Componentes Principales (ACP) que persigue los mismos objetivos, pero para variables de tipo cuantitativo.

El fundamento de las técnicas factoriales es obtener un espacio de dimensión reducida (formado por los factores o ejes factoriales) en el que poder representar la información que contiene una tabla de datos de grandes dimensiones cuyo análisis directo es imposible. Simplificando los términos, el objetivo de una técnica factorial consiste en generar «mapas» en los que se representa la información original (muy compleja) teniendo en cuenta que siempre va a haber cierta pérdida de información. Dichos mapas, que muestran las relaciones y diferencias más claras y relevantes en los datos, sirven para estudiar la posible existencia de patrones de comportamiento.

M.2.2.1.1. Los factores o ejes factoriales en el ACM

Los factores del ACM son variables artificiales, combinación lineal de las modalidades de las variables cualitativas analizadas que permitirán obtener una puntuación factorial para cada individuo y también una puntuación factorial para cada modalidad analizada.

En ACM, cada factor es una combinación lineal de todas las categorías de las variables cualitativas analizadas. Lo que distingue a cada factor es que el peso o la importancia de cada modalidad en un factor es diferente.

El peso o la importancia de cada modalidad en un factor viene determinado por la contribución que tiene una modalidad a la inercia total de una tabla (a la información que contiene la tabla).

Se puede decir que, en el ACM, una modalidad tenderá a tener mayor peso o importancia en la formación de un factor cuanto más diferente sea su comportamiento respecto al resto de modalidades. Las modalidades con mayor peso tienden a ser modalidades de respuesta elegidas con frecuencias bajas que diferencian bien a los individuos (no se han elegido al azar).

Los factores se obtienen de forma secuencial, esto es, el primer factor es el que recoge la máxima información de la tabla de datos (inercia total o varianza total). El segundo factor es el que recoge la máxima información restante y, además, es ortogonal (perpendicular) al primero. Y así sucesivamente. Evidentemente, cuanto mayor es el orden del factor, menos información recoge y, por tanto, menos interés tiene su análisis.

En ACM (también en el ACP), la selección de los dos primeros factores es crucial ya que son los dos factores que más información recogen. Con los dos primeros factores se obtienen representaciones de individuos y modalidades (denominados mapas o planos factoriales). Los factores de rango superior se suelen dejar para análisis más específicos sobre todo en aquellos análisis en los que los dos primeros factores no capten suficiente información (inercia) de los datos.

M.2.2.1.2. Coordenadas factoriales en el ACM

Una vez obtenido un factor, cada individuo tendrá una puntuación (coordenada) factorial que viene dada por las respuestas que ha dado a las diferentes modalidades ponderadas por el peso de cada modalidad. Si un individuo tiene un perfil de respuestas que coincide con las modalidades que más peso tienen en un factor obtendrá una puntuación (coordenada) alejada de cero (en sentido positivo o negativo). La representación en mapas factoriales de las coordenadas de las modalidades en los dos primeros factores proporciona, por tanto, una herramienta muy poder-

rosa para entender el comportamiento de datos, es decir, para averiguar qué modalidades están más asociadas entre sí o cuáles se comportan de forma más opuesta entre sí. Sin ánimo de ser exhaustivo, existen tres pautas básicas para la interpretación de la posición de las modalidades en el plano factorial principal (factor 1 y 2):

- Se interpretan las modalidades que aparecen alejadas del origen de coordenadas ya que son las modalidades “diferenciadoras” entre individuos y que contribuyen más a la formación de los ejes.
- Dos modalidades de diferentes variables que aparecen próximas en el plano principal se dice que están asociadas positivamente, es decir, que han sido seleccionadas por individuos con perfiles similares (en muchos casos, por los mismos individuos).
- Dos modalidades de diferentes variables que aparecen en posiciones opuestas en el plano principal se dice que están asociadas negativamente, es decir, que han sido seleccionadas por individuos con perfiles opuestos (en muchos casos, por individuos diferentes que en esas modalidades han respondido de forma contraria).

M.2.2.1.3. El ACM de los indicadores de exclusión de la Encuesta FOESSA (2024)

El punto de partida del análisis de exclusión en 2024 es una tabla de una dimensión realmente elevada, del orden de 31.000 individuos (hogares ponderados) y un total de 37 variables (indicadores de exclusión). Cada indicador de exclusión tiene dos modalidades (SÍ/NO), por lo que en total se analizan 74 modalidades de respuesta.

El resultado del ACM final viene dado por 29 indicadores de exclusión (58 modalidades) ya que 8 indicadores (16 modalidades) presentan una

frecuencia de respuestas SI extremadamente baja (inferior al 2%). La presencia de modalidades de frecuencia «rara» puede distorsionar el ACM, por lo que la práctica habitual suele no tenerlos en cuenta en la formación de los factores (no formarán la combinación lineal que genera el factor). Sin embargo, es posible obtener las coordenadas factoriales de estas 16 modalidades e incluirlas en el análisis de la estructura de los datos.

Las modalidades diferenciadoras (con coordenadas elevadas en valor absoluto) son respuestas NO a los indicadores de exclusión, mientras que las modalidades con respuestas SÍ (elegidas por unas frecuencias mucho más altas) serán más próximas a 0 y menos determinantes en el análisis.

El análisis de las coordenadas de las modalidades en el plano factorial principal (factores 1 y 2) permite observar qué modalidades son más diferenciadoras y cuáles se asocian entre sí de forma positiva o de forma negativa (relaciones opuestas). En este plano, es posible obtener también las coordenadas de otras modalidades (denominadas suplementarias) de otras variables cualitativas que enriquecerán la interpretación del plano y el análisis de los datos. No es el objetivo de este texto interpretar de forma detallada este plano, que se deja para un informe posterior.

M.2.2.1.4. Obtención de un índice de exclusión a partir del primer factor del ACM

El primer factor del ACM es una variable cuantitativa cuyas puntuaciones (coordenadas) reflejan claramente un mayor grado de exclusión de los hogares analizados.

A esta conclusión se llega fácilmente, ya que las modalidades con mayor coordenada negativa en el factor 1 (son modalidades de respuesta SÍ) indican la presencia de algún factor de exclusión, mientras que las modalidades de respuesta NO apenas tienen coordenada (ligemente posi-

va). La mayor o menor coordenada de una modalidad SÍ en el primer factor dependerá de lo diferenciadora que es dicha modalidad en relación a las respuestas dadas por el conjunto de hogares. Recordemos que los factores son variables artificiales que se han construido maximizando la variabilidad (inercia) que contienen los datos.

M.2.2.1.5. Clasificación de hogares y personas con diferentes intensidades de exclusión social

A partir de aquí, se plantea la cuestión de clasificar los hogares y a las personas con diferentes intensidades de exclusión social. Aquellos hogares que no tienen ningún indicador afectado y cuyo ISES es igual a 0 se consideran en situación de integración plena. Partiendo de la mencionada premisa de que las cuestiones detectadas por los indicadores son ya de por sí de gravedad, se considera que aquellos hogares con algún indicador, y que tengan un ISES en torno a la media ($0 < \text{ISES} < 2$), se encuentran en situaciones en las que hay algún problema, pero que son estadísticamente normales y no se desvían por tanto demasiado del modelo de integración del conjunto de la sociedad. Se catalogan entonces como hogares en situaciones de integración precaria. De forma similar a los análisis de pobreza monetaria, aquí, los hogares más alejados de la media ($\text{ISES} > 2$), con el doble de problemas, se catalogaban en situaciones de exclusión social. Se ubican en la exclusión moderada aquellos que tienen un ISES mayor que el doble de la media de la sociedad ($2 > \text{ISES} < 4$) y en la severa aquellos cuyo ISES duplica al correspondiente a los hogares en situaciones de exclusión social moderada ($\text{ISES} > 4$). De la misma forma que los umbrales de pobreza monetaria, la clasificación en estos cuatro grupos no deja de ser arbitraria. Ello debería llevar a considerarla con cuidado, utilizando el ISES (sin intervalos) como información relevante en la comparación entre individuos y grupos y como visualización de los

espacios y las distancias sociales en el conjunto de la sociedad.

M.2.2.2. Actualización de las tres últimas ediciones a la nueva serie de la EINSFOESSA

En la presente edición, las matrices de datos de los años 2018 y 2021 han sido adaptadas a la nueva serie de la EINSFOESSA 2024 basada en el sistema de ACM y, por tanto, son las que pueden manejarse de manera comparativa.

Las tres ediciones de la EINSFOESSA han sido construidas con el mismo método basado en el ACM para el cálculo de los pesos de los indicadores de exclusión social de FOESSA que se inició en la edición de 2021, anclando los pesos en el año 2018.

Esta modificación de los pesos del ACM proporciona continuidad analítica en la serie de las tres ediciones y consolida la sensibilidad de los indicadores para registrar los cambios sociales y la estabilidad del sistema para adaptarse a las dinámicas de la exclusión social.

En consecuencia, es necesario precisar que las ediciones de 2018 y 2021 de la nueva serie han tenido un ajuste mínimo en el método de cálculo del indicador 35 y, por tanto, la frecuencia de los intervalos del ISES ha sufrido una muy leve variación. Esto provoca que los datos del ISES sean muy parecidos pero no iguales a los publicados en 2022. El cambio aplicado en las matrices de datos de los años 2018, 2021 y 2024 ha consistido en que en el indicador 35 «Hogar con personas que han estado en instituciones: hospitales y pisos psiquiátricos, centros de drogodependencias, de menores, penitenciarios, para transeúntes o mujeres» se ha ampliado la referencia temporal en las tres encuestas (2018, 2021 y 2024), identificando los casos que han

sido atendidos «alguna vez en la vida en esos centros», aumentando así la capacidad de detección.

Además de la modificación del indicador 35, aplicado también en la nueva serie para 2018 y 2021, de forma que puedan seguir analizándose los cambios sin sesgos metodológicos, también se han introducido algunos cambios menores en otros indicadores por distintos motivos, pero solo para 2024:

- Indicador 9 «Hogar con adultos sin derecho de voto»: se actualiza el listado de países con acuerdo de reciprocidad y se incorpora a Reino Unido, que desaparece de países de la Unión Europea. También se incorpora Corea este año.
- Indicador 13 «Hogar con alguna persona con más de 69 años con menos de 5 de escolarización»: En 2024 se aplica el criterio para todas las personas de 69 años en adelante, que es el de tener al menos 5 años de escolarización. No se modifican las bases de 2021 y 2018.
- Indicador 16 «Hogar con situaciones de insalubridad: humedades, suciedad y olores»: se incorporan las «plagas».
- Indicador 20 «Hogar con personas de movilidad reducida y con barreras arquitectónicas»: se introduce una nueva enfermedad incapacitante «trastornos en el neurodesarrollo» para los menores de 18 años. Además, se consideran no solo las barreras arquitectónicas en la vivienda, sino también si existen en el edificio (algo que podría estar implícito anteriormente).
- Indicador 26 «Hogar con alguien enfermo grave o crónico que no ha recibido asistencia médica para esa enfermedad en un año»: se introduce una nueva enfermedad grave («trastornos en el neurodesarrollo»).

M.2.3. La medición de la pobreza

La medición de la pobreza se realiza siguiendo un enfoque metodológico estándar en los institutos de estadística de la Unión Europea, basándose por tanto en la línea de la pobreza relativa, calculando sobre la base de la variable monetaria de los ingresos y teniendo en cuenta las unidades de consumo del hogar y las escalas de equivalencia. Para el cálculo concreto de la pobreza en los hogares se ha procedido a procesar la información de la manera que se expone a continuación.

Primero en la base de datos de individuos se agregan los ingresos recogidos en las variables que indican los ingresos por actividad económica (E64_1 hasta E64_n). Además, se han retirado los individuos donde existía la respuesta de «no sabe, no contesta» (NS/NC).

En segundo lugar y en la misma base de datos, se han agregado las variables donde los individuos han cobrado alguna prestación (E68_1 hasta E_68_n). Al igual que en las variables anteriores, se han retirado los individuos que han contestado «NS/NC» en alguna de ellas.

Seguidamente, en la base de datos de hogares se han sumado las variables que recogen otros tipos de ingresos. Son las 9 variables siguientes:

- E69A. Rentas del capital mobiliario (ahorro, acciones, planes de pensiones, etc.).
- E69B. Rentas del capital inmobiliario (alquiler de pisos, tierras, etc.).
- E69C. Cobro de seguros, indemnizaciones, etc.
- E69D. Otras transferencias ocasionales (herencias, premios, etc.).

- E69E. Pagas extraordinarias (sólo si no están incluidas en los ingresos por trabajo).
- E69F. Devolución del IRPF de la renta 2022.
- E69G. Pensión alimenticia y/o compensatoria procedente del excónyuge (efectiva).
- E69H. Ayudas de familiares o amistades (de forma regular).
- E69I. Otros ingresos (indemnización por despido, etc.).

Se han retirado los hogares donde en las 7 variables primeras aparecen en el mismo hogar al menos dos respuestas con NS/NC. También se han retirado los hogares en los que aparece al menos 1 NS/NC en alguna de las dos últimas.

A la suma total de los tres bloques se retiran los hogares donde el encuestador ha considerado que los datos económicos no son fiables (U5E).

Así pues, la suma total menos los hogares retirados, bien por los NS/NC, bien por no ser fiables para el encuestador, es la cantidad que se utiliza para definir la pobreza moderada (60% de la mediana equivalente) y la pobreza severa (30% de la mediana equivalente). En ambos casos se utiliza la escala de Oxford modificada (1 para el primer adulto, 0,5 para las siguientes personas de 14 años o más, y 0,3 para cada uno de los menores de 14 años).

En esta edición se ha considerado oportuno utilizar el umbral de pobreza estable en euros constantes anclado en 2018 para hacer más evidentes los cambios reales en las condiciones de vida. Las frecuencias relativas de estos indicadores y su afección en el ISES han sido recalculadas para los años 2018, 2021 y 2024.

En definitiva, los umbrales utilizados para calcular las tasas de pobreza tanto relativa como severa

han sido anclados en 2018. Esto significa que el umbral utilizado para calcular la tasa de pobreza severa (40% de la mediana de ingresos) y la tasa de pobreza relativa (60% de la mediana) calculadas, tanto para 2021 como 2024, se han anclado en los valores del año 2018, respectivamente 5.658,9 euros y 8.488,4 euros por unidad de consumo.

Esta modificación de los umbrales ha afectado al cálculo de tres indicadores:

- Indicador 7: pobreza severa del 40% mediana (5.658,9) anclada en 2018.

- Indicador 21: gastos de la vivienda excesivos; Con F87 del 40% mediana en 2018 (5.658,9).
- Indicador 27: Hogar que ha dejado de comprar medicinas o de seguir tratamiento o dietas por problemas económicos, mediana anclada en 2018 (8.488,4).

El listado completo de los indicadores, con los datos por hogares de la serie anterior (2007-2018) y de la serie nueva (2018-2021-2024) puede verse en la siguiente tabla.

TABLA M.9. Incidencia en los hogares de los indicadores de exclusión social de 2007 a 2024 (% sobre los casos válidos)

Dimensión	Indicadores (*)	Serie inicial				Serie nueva		
		2007	2009	2013	2018**	2018**	2021	2024
Empleo	Hogar cuya persona sustentadora principal está en paro desde hace 1 año o más	1,0	4,6	6,8	2,9	2,8	4,3	2,2
	Hogar cuya persona sustentadora principal tiene un empleo de exclusión (venta a domicilio, venta ambulante de apoyo, venta ambulante marginal, empleadas del hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales temporeros, recogedores de cartón y otros residuos, reparto de propaganda, mendicidad)	2,8	2,3	3,2	1,1	1,1	1,1	2,7
	Hogar cuya persona sustentadora principal tiene un empleo irregular: sin contrato y sin cobertura en la Seguridad Social	3,9	1,9	2,9	1,3	1,3	1,0	2,2
	Hogar con al menos una persona desempleada de larga duración, sin título profesional y sin haber recibido formación ocupacional o haber realizado estudios en el último año	7,0	20,8	27,5	15,3	5,8	7,4	2,8
	Hogar con todas las personas activas desempleadas	2,9	10,7	11,0	6,6	5,9	10,3	6,0
	Hogar cuya persona sustentadora principal está activa, en inestabilidad laboral grave (≥3 contratos o ≥3 empresas o ≥3 meses en desempleo)					4,8	10,3	5,9

Notas: * Nombres de los indicadores corresponden a la denominación utilizada en la edición de la EINSFOESSA 2024. Como hemos enunciado anteriormente, se han aplicado sucesivas modificaciones y mejoras en todas las ediciones de la EINSFOESSA. Pueden consultarse en los respectivos documentos metodológicos publicados junto a los diferentes informes de la Fundación FOESSA.

**Los cambios en el dato entre las dos series para 2018 se deben al ajuste realizado en la revisión de la sintaxis para la serie nueva. Los cambios realizados pueden consultarse en el presente apartado metodológico.

TABLA M.9. Incidencia en los hogares de los indicadores de exclusión social de 2007 a 2024
(% sobre los casos válidos) (continuación)

Dimensión	Indicadores (*)	Serie inicial				Serie nueva		
		2007	2009	2013	2018**	2018**	2021	2024
Consumo	Hogares sin personas ocupadas, ni pensionistas ni con prestaciones periódicas (del SEPE o rentas mínimas)	4,9	—	7,8	7,2	6,1	8,1	6,3
	Hogar en situación de pobreza severa (ingresos inferiores al 40% de la renta familiar mediana equivalente) (valor anclado en 2018)	2,4	2,3	4,5	4,7	8,1	11,3	9,5
	Hogar que no cuenta con algún equipamiento doméstico considerado básico por más del 95% de la sociedad en 2018 (agua corriente, agua caliente, electricidad, evacuación de aguas residuales, baño completo, cocina, lavadora, frigorífico)	—	—	1,7	1,6	1,7	2,7	3,5
	Hogar con acumulación de deudas (con retrasos en los pagos de suministros, vivienda, pagos a la Administración o préstamos) que no podrán ponerse al día fácilmente	—	—	—	—	3,7	4,7	2,6
Participación política	Hogar con personas sin derecho a elegir a sus representantes políticos y a ser elegidas: hogares con alguna persona de 18 y más años de nacionalidad extracomunitaria (sin convenio de reciprocidad)	9,2	9,8	5,1	5,6	5,6	6,9	8,8
	Hogar con alguna persona sin capacidad efectiva de ser considerada y de influir en el proceso de toma de decisiones colectivas: no participan en las elecciones por falta de interés y no son miembros de ninguna entidad ciudadana	4,6	11,3	8,2	5,9	5,9	6,4	8,2
Educación	Hogar con personas de 3 a 15 años no escolarizadas	1,3	0,9	0,9	0,5	0,5	1,2	1,4
	Hogar en el que todas las personas de 16 a 65 años (16-62 en 2018) tienen menos de graduado escolar o equivalente	4,9	5,2	2,8	4,0	5,8	6,9	7,1
	Hogar con alguna persona de más de 65 años (más de 62 en 2018) con menos de 5 años de escolarización	6,1	5,7	4,7	1,7	7,9	6,7	6,8
	Hogar en infravivienda: chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar	1,4	0,4	0,7	0,3	0,3	0,1	0,3
Vivienda	Hogar con deficiencias graves en la construcción de la vivienda	1,2	1,3	1,6	1,9	1,9	1,8	2,5
	Hogar con situaciones de insalubridad: humedades, suciedad y olores	7,1	7,8	9,5	6,8	3,2	4,0	6,0
	Hogar en hacinamiento grave (<15 m cuadrados por persona)	4,6	3,4	3,2	3,5	2,5	3,3	7,0
	Hogar con tenencia de la vivienda en precario: facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, ocupada ilegalmente o con aviso de desahucio	3,7	1,0	1,5	3,7	3,7	4,3	6,3
	Hogar con entorno muy degradado	0,6	0,6	2,4	1,4	0,8	1,8	1,5
	Hogar con personas de movilidad reducida y con barreras arquitectónicas	2,6	3,1	5,6	3,8	2,2	2,2	3,3
	Hogar con gastos excesivos de la vivienda (ingresos-gastos vivienda < umbral pobreza severa del 40%) (valor anclado en 2018)	3,8	5,7	7,6	9,9	11,1	13,2	14,1

Notas: * Nombres de los indicadores corresponden a la denominación utilizada en la edición de la EINSFOESSA 2024. Como hemos enunciado anteriormente, se han aplicado sucesivas modificaciones y mejoras en todas las ediciones de la EINSFOESSA. Pueden consultarse en los respectivos documentos metodológicos publicados junto a los diferentes informes de la Fundación FOESSA.

** Los cambios en el dato entre las dos series para 2018 se deben al ajuste realizado en la revisión de la sintaxis para la serie nueva. Los cambios realizados pueden consultarse en el presente apartado metodológico.

TABLA M.9. Incidencia en los hogares de los indicadores de exclusión social de 2007 a 2024
 (% sobre los casos válidos) (continuación)

Dimensión	Indicadores (*)	Serie inicial				Serie nueva		
		2007	2009	2013	2018**	2018**	2021	2024
Vivienda	Hogar con alguna persona sin cobertura sanitaria	0,7	0,0	0,5	0,6	0,6	0,8	0,7
	Hogar en el que alguien ha pasado hambre en los 10 últimos años con frecuencia o la está pasado ahora	2,6	1,7	3,9	2,2	2,2	2,6	3,4
	Hogar en el que todas las personas adultas sufren discapacidad, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria	2,4	3,3	2,6	4,6	4,6	4,3	3,6
	Hogar con alguna persona dependiente que necesita ayuda o cuidados de otra persona para realizar las actividades de la vida diaria y que no la recibe	1,1	1,1	1,2	1,0	1,0	1,2	0,6
	Hogar con alguien con enfermedad grave o crónica que no ha recibido asistencia médica para esa enfermedad en 1 año	0,7	0,1	0,9	1,6	2,1	2,2	3,1
	Hogar que ha dejado de comprar medicinas o prótesis o seguir tratamientos o dietas por problemas económicos y situación de pobreza moderada bajo el umbral del 60% (valor anclado en 2018)	5,5	5,7	13,3	8,3	7,5	13,1	10,5
Conflicto social	Hogar en el que alguien ha recibido o recibe malos tratos físicos o psicológicos en los 10 últimos años	—	2,1	2,5	2,4	2,4	3,5	2,3
	Hogar con relaciones muy malas, malas o más bien malas entre sus miembros	1,4	0,7	0,7	0,5	0,5	1,5	0,4
	Hogar con personas que tienen o han tenido problemas con el alcohol, con otras drogas o con el juego en los 10 últimos años	—	3,9	2,4	2,2	2,2	2,2	3,7
	Hogar en el que alguien ha sido o está a punto de ser madre o padre adolescente en los 10 últimos años	2,0	0,8	0,6	0,6	0,6	1,6	0,8
	Hogar con personas que tienen o han tenido problemas con la justicia (antecedentes penales) en los 10 últimos años	2,6	1,1	0,7	0,5	0,6	1,1	0,5
Aislamiento social	Hogar con personas sin relaciones y que no cuentan con ningún apoyo para situaciones de enfermedad o dificultad	6,2	5,5	5,3	5,4	5,4	5,4	4,7
	Hogar con malas o muy malas relaciones vecinales en el barrio	1,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,2
	Hogar con personas que han estado en instituciones alguna vez (hospitales y pisos psiquiátricos, centros de drogodependencias, de menores, penitenciarios, para transeúntes o mujeres)	0,2	—	0,2	0,3	0,7	1,7	3,8

Notas: * Nombres de los indicadores corresponden a la denominación utilizada en la edición de la EINSFOESSA 2024. Como hemos enunciado anteriormente, se han aplicado sucesivas modificaciones y mejoras en todas las ediciones de la EINSFOESSA. Pueden consultarse en los respectivos documentos metodológicos publicados junto a los diferentes informes de la Fundación FOESSA.

** Los cambios en el dato entre las dos series para 2018 se deben al ajuste realizado en la revisión de la sintaxis para la serie nueva. Los cambios realizados pueden consultarse en el presente apartado metodológico.

Referencias bibliográficas

FERNÁNDEZ MAÍLLO, G. (Coord.) (2019). *VIII Informe Foessa sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA. <https://www.caritas.es/producto/vii-informe-sobre-exclusion-y-desarrollo-social-en-espana-2019/>

FUNDACIÓN FOESSA (2022). «Metodología de la Encuesta EINSFOESSA y cuestionarios» (páginas 631 a 679). En *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España*. Colección Estudios 50.

LAPARRA, M., et al. (2007). «Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas». *Revista Española del Tercer Sector*, 5.

LAPARRA, M. y PÉREZ ERANSUS, B.(2010). *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Madrid: Cáritas Española; Fundación FOESSA.

LAPARRA, M., ZUGASTI MUTILVA, N. y GARCÍA LAUTRE, I. (2021). «The multidimensional conception of social exclusion and the aggregation dilemma: a solution proposal based on multiple correspondence analysis». *Social Indicators Research* 158(2):637-66.

LORENZO, F. (coord.) (2014). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Cáritas Española, Fundación FOESSA. <https://www.caritas.es/producto/vii-informe-sobre-exclusion-y-desarrollo-social-en-espana-2014/>

M.3. Cuestionario filtro (*) de la Encuesta FOESSA 2024

Presentación del entrevistador: Buenos días/tardes, estamos realizando un estudio sobre la problemática de las familias y las necesidades sociales de las mismas. El objeto del estudio es estrictamente científico y su colaboración es de gran interés. Sus respuestas serán tratadas de forma estadística y totalmente anónima.

N.º de Cuestionario:

¿Lleva asociado un cuestionario principal? (1. Sí / 2. No)....

N.º de Ruta:

N.º Entrevista de la ruta del cuestionario principal asociado:

Código Municipio:

Total contactos.....

N.º cuestionario filtro de la ruta:

MUY IMPORTANTE: Sólo se anotará SÍ o NO en las preguntas en negrita

	F1 / F2 / F5	SÍ	NO	NS/NC
F1. ¿Alguna persona del hogar tiene trabajo (se incluye estar en ERTE)? Si alguien trabaja, anotar código 2 y pasar a F2. Si nadie trabaja, ¿hay alguien que esté buscando trabajo? Anotar respuesta Sí o No y continuar por F3	2	1	0	9
F2. Formular F2 sólo a los hogares con alguna persona que trabaje (código 2 en F1). Si nadie trabaja, anotar código 2 y pasar a F3. Si alguien trabaja ¿Alguna de las personas de su hogar trabaja de forma habitual 21 o más horas a la semana?	2	0	1	9
F3. Durante al menos los últimos 6 meses, ¿algún miembro del hogar se ha visto gravemente limitado debido a un problema de salud para realizar las actividades que la gente habitualmente hace?		1	0	9
F4. En los últimos doce meses ¿Se han producido impagos o retrasos en el pago de uno o varios de estos conceptos: alquiler, hipoteca, habitación, tasa por ocupación vivienda sin título legal, electricidad, agua, calefacción, internet, teléfono, comunidad, seguro de vivienda, impuestos municipales (Impuesto sobre Bienes Inmuebles - IBI; Impuesto sobre Actividades Económicas - IAE; Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica - IVTM)?		1	0	9
F5. ¿Todos los miembros del hogar tienen 65 o más años? En caso afirmativo anotar código 2 y pasar a F6. De lo contrario, ¿todas las personas de 16 a 64 años cumplen alguna de estas cuatro condiciones? si TODOS = A o B o C o D anotar SÍ código 1 A. Han ido 5 o menos años a la escuela. B. Han ido 5 o más años a la escuela, pero no tienen una acreditación. C. El nivel de estudios más alto es Educación Primaria LOGSE. D. El nivel de estudios más alto es hasta 5º de EGB.	2	1	0	9
F6. Los ingresos (fijos, residuales, no declarados) del último mes de todas las personas de su hogar ¿Superan los ingresos el importe de referencia de la tabla?		0	1	9

ANDALUCÍA		Número de adultos (14 años y más) en el hogar							
Nº de menores (hasta 13 años) en el hogar	0	688	1.032	1.376	1.720	2.064	2.408	2.753	3.097
	1	895	1.239	1.583	1.927	2.271	2.615	2.959	3.303
	2	1.101	1.445	1.789	2.133	2.477	2.821	3.165	3.509
	3	1.307	1.652	1.996	2.340	2.684	3.028	3.372	3.716
	4	1.514	1.858	2.202	2.546	2.890	3.234	3.578	3.922
	5	1.720	2.064	2.408	2.753	3.097	3.441	3.785	4.129
	6	1.927	2.271	2.615	2.959	3.303	3.647	3.991	4.335
	7	2.133	2.477	2.821	3.165	3.509	3.854	4.198	4.542

Total personas:

Hasta 13 años:

14 años y más:

MUY IMPORTANTE
Anotar el tipo de hogar en función de la puntuación obtenida

La suma de 0 y 1 indica el tipo de hogar.

- 0 = 0 puntos. Hogar integrado.
- 1 = 1 punto o más. Hogar vulnerable

DATOS DE LA ENTREVISTA

Nombre del entrevistado/a:

C/

N.º Bloque / Escalera Planta Piso

Municipio C.Postal

Teléfono 1 Teléfono 2

Email:

Nombre del agente encuestador:

(*) En cada una de las CC. AA. se ha utilizado un cuestionario filtro específico, de forma que la tabla de umbrales de ingresos utilizada en la pregunta F6, está construida con los valores específicos del umbral de pobreza autonómico. Se presenta como ejemplo de cuestionario filtro el utilizado en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

M.4. Cuestionario principal de la Encuesta FOESSA 2024

ENCUESTA SOBRE INTEGRACIÓN SOCIAL

Presentación: Buenos días/tardes, estamos realizando un estudio sobre la problemática de las familias y las necesidades sociales de estas. El objeto del estudio es estrictamente científico y su colaboración es de gran interés. Sus respuestas serán tratadas de forma estadística y totalmente anónima.

Entrevistador/a: Con carácter general, la persona a la que se va a entrevistar será el *cabeza de familia, sustentador principal o su cónyuge*. La entrevista se realizará a una persona mayor de edad (18 años o más).

N.º de Cuestionario: _____
N.º de Ruta:
Código CCAA:
Código del Municipio:
Código de la Sección:
N.º de Cuest. principal en la ruta:
N.º de Cuest. filtro en la ruta:

Otros datos de la entrevista:

Fecha y hora de realización

Día:
Mes:
Hora:
Duración (en minutos):

Datos de la persona entrevistada:

Nombre agente encuestador _____
Nombre entrevistado/a _____
Dirección: _____
Teléfono 1: _____
Teléfono 2: _____
Email: _____
Municipio: _____
C. Postal: _____

N.º de personas que conviven en la vivienda:
(indistintamente del número de hogares de esta)

Tipo de hogar (Cuestionario Filtro):

- 0.! Hogar potencialmente integrado.
1.! Hogar potencialmente excluido.

Datos del entrevistador/a:

Nombre y apellidos: _____
Equipo de trabajo: _____

Revisión y Supervisión

Revisada por: _____
Supervisada por: _____

A) CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL HOGAR Y DE SUS MIEMBROS

Hogar y núcleos familiares

IMPORTANTE: Se trata de una encuesta a hogares, por tanto solo se recopilará información de las personas que conforman el hogar de la persona entrevistada.

Conceptos

- o El hogar está formado por todas las personas que viven en la misma vivienda y comparten gastos de vivienda y alimentación, estén o no emparentadas.
 - o Una vez identificados los miembros del hogar veremos si conforman un único núcleo, varios o ninguno. Un núcleo está formado por una persona adulta junto con o bien su pareja o bien su descendencia de primer grado o ambos. Por tanto, pueden ser de cuatro tipos de núcleos:
 1. Pareja sin descendencia.
 2. Pareja con descendencia.
 3. Mujer con descendencia.
 4. Hombre con descendencia.
 - o Nunca se puede considerar a una misma persona parte de dos o más núcleos distintos.
 - o Una persona sola nunca conforma un núcleo familiar; un hogar unipersonal tampoco.
- Cumplimentar**
- o Calcular cuántos núcleos hay en el hogar, anotar el dato en A4.
 - o Numerar los núcleos para anotar A5.
 - o En A5, quienes no forman parte de ningún núcleo familiar se codifican con un 8.

Sustentador principal; informante

o **Sustentador principal** es la persona que aporta la principal fuente de ingresos (la persona con el empleo mejor remunerado, la titular de la prestación más importante, la persona que recibe la pensión alimenticia, etc.) Solo hay una en cada hogar.

o **Informante/s** es/son las personas que dan la información al encuestador/a. Puede haber más de una.

A CONTINUACIÓN, LE VOY A PEDIR QUE ME DÉ ALGUNOS DATOS DE SU HOGAR Y DE CADA UNA DE LAS PERSONAS QUE CONVIVEN CON USTED:

Identidad de la persona. Nombre de pila o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)										
		ENTREVISTADO								
Número de orden en el hogar	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
A.1 Edad en el momento de realización de la encuesta										
A.2 Sexo										
1. Hombre	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Mujer	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
A.3 Relación con la persona sustentadora principal										
01. Sustentador principal	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Cónyuge o pareja	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Hijo/a, biológica	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Hijastro/hijastra	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Hijo/a adoptivo/a	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Yerno, nuera	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. Padre, madre, suegro/a	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. Hermano/a, cuñado/a	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
09. Nieto/a	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
10. Otro pariente	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
12. Otros no emparentados	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00

A.4 ¿Cuántos núcleos conviven en el hogar?

A.5 Núcleo al que pertenece (N.º de orden de núcleo en el hogar 8 = No forma parte de un núcleo)										
A.6 Tipo de núcleo al que pertenece:										
01. Pareja sin descendencia	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Pareja con descendencia	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Madre con descendencia y responsabilidad exclusiva sobre esta	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Padre con descendencia y responsabilidad exclusiva sobre esta	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Madre con descendencia y responsabilidad compartida sobre esta	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Padre con descendencia y responsabilidad compartida sobre esta	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00

A.8 ¿Están todos los miembros del hogar empadronados?

- Sí, en el mismo domicilio	1
- Sí, pero en distintos domicilios	2
- No todos están empadronados en España.....	3
- No hay nadie empadronado en España	4
- No sabe	9
- No contesta	0

A.9. ¿Qué tipo de relación existía anteriormente con las personas del otro núcleo? Solo para aquellos hogares en los que hay más de un núcleo

- Éramos familia.....	1
- Éramos amigos / vecinos / conocidos	2
- No nos conocíamos.....	3
- No sabe	9
- No contesta	0

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)		ENTREVISTADO									
Número de orden en el hogar		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
A.10 Estado civil actual:											
1. Soltero/a		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Casado/a		2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Viudo/a		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Separado/a		4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Divorciado/oa		5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
6. Pareja de hecho registrada		6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
7. Pareja de hecho no registrada		7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
0. No contesta		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A.11 Nacionalidad											
A.12 Lugar de nacimiento (Provincia para los que nacieron en España; o país para los que nacieron fuera de España)											

Nacionalidad para codificar A.11 y A.12

EUROPA	ÁFRICA	AMÉRICA	ASIA
108. España 104. Bulgaria 110. Francia 115. Italia 122. Polonia 123. Portugal 125. Reino Unido 128. Rumanía 135. Ucrania	203. Argelia 228. Marruecos 234. Nigeria 239. Senegal	314. Costa Rica 315. Cuba 326. Rep. Dominicana 340. Argentina 341. Bolivia 342. Brasil 343. Colombia 345. Ecuador 348. Perú	407. China <i>Para doble nacionalidad, este será el orden de prioridad para anotar el código de nacionalidad: 1.º española, 2.º comunitario de la UE-27, 3.º otra nacionalidad.</i> <i>UE-27: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumanía y Suecia.</i>

Provincias de España para codificar A.10 para nacidos en España, utilizar códigos INE

Andalucía	Asturias	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Comunidad Valenciana	Madrid
4. Almería 11. Cádiz 14. Córdoba 18. Granada 21. Huelva 23. Jaén 29. Málaga 41. Sevilla Aragón 22. Huesca 44. Teruel 50. Zaragoza	33. Asturias Baleares, Islas 7. Baleares, Islas Canarias 35. Palmas, Las 38. Santa Cruz de Tenerife Cantabria 39. Cantabria	5. Ávila 9. Burgos 24. León 34. Palencia 37. Salamanca 40. Segovia 42. Soria 47. Valladolid 49. Zamora	2. Albacete 13. Ciudad Real 16. Cuenca 19. Guadalajara 45. Toledo Cataluña 8. Barcelona 17. Girona 25. Lleida 43. Tarragona	3. Alicante 12. Castellón 46. Valencia Extremadura 6. Badajoz 10. Cáceres Galicia 15. Coruña, A 27. Lugo 32. Ourense 36. Pontevedra	28. Madrid Murcia 30. Murcia Navarra 31. Navarra País Vasco 1. Álava 48. Vizcaya 20. Guipúzcoa La Rioja 26. Rioja, La Ceuta y Melilla 51. Ceuta 52. Melilla

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)		ENTREVISTADO									
Número de orden en el hogar		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
A.13 ¿Actualmente se encuentra en situación regular en España?											
1. Sí		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No. Ni estoy en trámite de regularización		2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No. Estoy en trámite de regularización		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. No sabe		9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

B) EDUCACIÓN Y ESTUDIOS

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	ENTRE-VISTADO									
Número de orden en el hogar	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
B.14 Nivel de estudios más alto alcanzado										
01. No sabe leer o escribir	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Sabe leer y escribir pero fue menos de 5 años a la escuela	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Fue a la escuela 5 años o más pero sin completar EGB, ESO, Graduado Escolar	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Educación Primaria, 5 años EGB	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Graduado en Educación Secundaria ESO, Graduado Escolar EGB, Bachillerato Elemental	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Tiene titulación de Grado Medio (FPI, FP grado medio, oficialía industrial o equivalente)	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. Tiene título de Bachillerato (Bachillerato superior, BUP, Bachiller LOGSE, COU, PREU)	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. Tiene titulación de Grado Superior (FPII, FP superior, maestría industrial o equivalente, conservatorio 10 años)	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
09. Tiene Educación Universitaria de primer y segundo ciclo (grado, diplomatura Ingeniería Técnica, licenciatura, Ingeniería o Arquitectura)	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
10. Educación universitaria de tercer ciclo (Posgrado, master o doctorado)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
88. Menores de 16 años	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
B.15 ¿A qué edad comenzó a ir a la escuela? (Incluye preescolar si la asistencia era continua y regular) Nunca fue = 88; NS/NC = 99										

B.16 ¿A qué edad dejó de estudiar? - Anotar edad - Terminó en este curso (77) - Continúa estudiando = 88 - NS/NC= 99										
B.17 ¿Qué estudios está cursando o ha cursado en el año 2023/2024?										
01. No estudia	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Educación Infantil hasta los 2 años	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Educación infantil de 3-5 años	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Primaria	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. ESO	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Educación de garantía social (aulas taller, talleres profesionales, plan FIP)	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. Bachillerato	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. FP de Grado Medio	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
09. FP de Grado Superior	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
10. Otras enseñanzas (artes y oficios, EO Idiomas, Conservatorio)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
11. Universidad (grado o máster)	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
12. Universidad (doctorado y otro 3º Ciclo)	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
13. No clasificables (oposiciones)	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
14. Educación de personas adultas	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
15. Educación especial o similar (centro)	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
16. Formación para desempleados (aprendizaje de una profesión determinada)	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
17. Formación prelaboral para desempleados (habilidades y hábitos de trabajo o búsqueda de empleo)	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
18. Formación para desempleados (competencias aplicables en distintas profesiones)	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
19. Formación continua para trabajadores	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19
20. Otros (desarrollo personal, autoestima, salud...)	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00

B.18 ¿Ha repetido algún curso en la educación obligatoria?										
1. Si	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
2. No	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
9. No sabe	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
0. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00

B.19 En relación a las actividades extraescolares de sus hijos ¿nos podría indicar el tipo de actividades en las que participan los menores de 16 años del hogar?

- Actividades deportivas dentro del colegio..... 01
- Actividades deportivas externas al colegio..... 02
- Actividades de refuerzo educativo en el propio centro educativo..... 03
- Actividades de refuerzo educativo en academias o profesor particular..... 04
- Conservatorio de música y/o danza..... 05
- Academias/profesores de idiomas externos al colegio..... 06
- Otras actividades extraescolares en el propio colegio..... 07
- Otras actividades extraescolares en asociaciones o entidades sociales..... 08
- Ninguno de los menores realiza actividades extraescolares..... 09
- No sabe 99
- No contesta..... 00

B.20 De manera general ¿quién cuida principalmente a las personas del hogar menores de 6 años?

- Padre 01
- Madre..... 02
- Ambos progenitores por igual..... 03
- Abuelos..... 04
- Hermanos/as..... 05
- Otros familiares miembros del hogar..... 06
- Otros/as familiares fuera del hogar..... 07
- Amistades..... 08
- Vecinos/as 09
- Otras personas mediante pago..... 10
- No sabe 99
- No contesta..... 00

!

C) SALUD, AUTOVALIMIENTO Y NECESIDADES ESPECÍFICAS DE INSERCIÓN

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	ENTRE-VISTADO									
Número de orden en el hogar	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
C.21 En los últimos doce meses ¿cómo calificaría la salud física de cada una de las personas de su familia?										
1. Muy mala	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Bastante mala	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Regular	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Bastante buena	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Muy buena	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.22 En los últimos doce meses, ¿cómo calificaría la salud mental de cada una de las personas de su familia?										
1. Muy mala	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Bastante mala	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Regular	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Bastante buena	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Muy buena	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.23 ¿Qué tipo de cobertura sanitaria posee?										
1. Sanidad pública (cotiza a la Seguridad Social) (es titular)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sanidad pública (no es titular)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Seguro privado (es titular)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Seguro privado (no es titular)	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. MATEPSS (Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social)	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
6. Otras Mutuas	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
7. Ninguna	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.28 A causa de las largas listas de espera o dificultades en la sanidad pública, ¿alguien del hogar ha buscado atención médica en el sector privado?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.24 ¿Tiene diagnosticada alguna enfermedad grave o problema de salud crónico, deficiencia o discapacidad? <i>Un problema de salud es crónico cuando dura o se espera que dure al menos 6 meses</i>										
1. Sí (especificar cuál)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.25 Para los que sí tienen diagnóstico, ¿recibe asistencia médica para ese problema de salud?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	ENTRE-VISTADO									
Número de orden en el hogar	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
C26 a ¿En la actualidad, tiene diagnosticado algún trastorno de salud mental (depresión, ansiedad, esquizofrenia...)?										
1. No	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, desde hace menos de dos años.	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Sí, desde hace más de dos años.	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C26 b En algún momento de su vida, ¿ha sido diagnosticado de un trastorno de salud mental (depresión, ansiedad, esquizofrenia...)?										
1. No	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, se resolvió y duró menos de dos años	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Sí, se resolvió y duró más de dos años.	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Sí, se mantiene en la actualidad										
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.27 Durante las 8 últimas semanas, ¿ha consumido alguno de los siguientes medicamentos recetados por un médico?										
1. No	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí tranquilizantes, relajantes, pastillas para dormir	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Sí, antidepresivos	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Si ambos	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

C 29 En general, y en comparación con un año atrás, la evolución de su estado de ánimo (apatía, miedos injustificados, ánimo depresivo, estados de ansiedad) es:

- Peor 01
- Igual 02
- Mejor 03
- No sabe 09
- No contesta 00

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	ENTRE-VISTADO									
Número de orden en el hogar	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
C.30 ¿Alguna persona del hogar tiene alguna discapacidad?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.31 ¿Qué tipo de discapacidad tiene?										
1. Auditiva	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Visual	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Física	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Intelectual	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Trastornos Generales del Desarrollo	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	ENTRE-VISTADO									
Número de orden en el hogar	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
C.32 ¿Tiene certificado de discapacidad?										
1. Sí, 0-32%	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, 33-64%	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Sí, 65-74%	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Sí, más de 75%	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. No	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.33 ¿Alguna persona del hogar tiene reconocida la situación de dependencia?										
1. Sí, gran dependencia (grado 3)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, severa (grado 2)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Sí, moderada (grado 1)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Sí, pero no sabe el grado	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. No, pero la he solicitado y estoy a la espera de respuesta	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
6. No, pero la he solicitado y lo han denegado	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
7. No, nunca lo he solicitado	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.36 ¿Alguna persona del hogar ¿ha tenido o tiene problemas con el alcohol?										
1. Sí, en el último año	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, en los últimos 5 años	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Sí, en los últimos 10 años	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Sí, anteriormente	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. No	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.37 ¿Alguna persona del hogar ¿ha tenido o tiene problemas con otras drogas (ilegales, medicamentos)?										
1. Sí, en el último año	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, en los últimos 5 años	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Sí, en los últimos 10 años	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Sí, anteriormente	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. No	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.38 ¿Alguna persona del hogar tiene limitaciones para la vida diaria (comer, lavarse, vestirse, desplazarse, comunicarse o ir al baño...)?										
1. Sí, limitación grave	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, limitación no grave	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C39 Dígame, por favor, de qué personas o servicios recibe ayuda en el domicilio la persona o personas de este hogar que la precisan										
01. No recibe ayuda	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Miembro del hogar	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Familiar no conviviente	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Amigos o vecinos	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Servicio de ayuda a domicilio público (contratado por la Administración)	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Servicio de ayuda a domicilio o persona empleada de hogar contratada particularmente	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. Servicio de teleasistencia	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. Persona voluntaria de una organización o asociación	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
09. Otras (especificar)	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00

C.40 Echa en falta algún tipo de apoyo o ayuda para hacer frente la atención de estas personas con limitaciones para la vida diaria

- Apoyo psicológico 01
- Apoyo económico 02
- Apoyo para la atención a cuidados personales 03
- Apoyo de acompañamiento, supervisión 04
- Acceso a centros de día u ocupacionales 05
- Acceso a centros de ocio especializados para estas situaciones 06
- Acceso a un servicio residencial especializado 07
- Acceso a un centro especial de empleo o empresa de inserción 08
- Lo tengo cubierto / no hace falta 09
- No sabe 99
- No contesta 00

Institucionalización

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	ENTRE-VIS-TADO									
Número de orden en el hogar	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
C.41 ¿Alguna persona de su hogar está siendo atendida o ha sido atendida alguna vez en la vida en alguno de los siguientes centros?										
1. Hospital psiquiátrico, pisos para enfermedad mental, ingresos de larga duración	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Centros de drogodependencias	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Centros residenciales de menores o familias de acogida para menores	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Centros penitenciarios y afines	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Centros residenciales para mujeres (gestantes, madres solas, víctimas de violencia...)	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
6. Albergues, centros y pisos para personas sin hogar	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
7. Otros	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
8. En ningún centro	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

C.42 De las siguientes cosas que le voy a mencionar, dígame por favor si usted o alguien de su familia las necesita y no las tiene porque no puede permitírselas

	1. Sí la necesita y no la tiene por no poder permitírsela	2. Resto de los casos	9. No sabe	0. No contesta
a)! Gafas/audífonos	1	2	3	4
b)! Prótesis dental	1	2	3	4
c)! Ayuda técnica (silla de ruedas, coche adaptado, prótesis, muletas, calzado ortopédico)	1	2	3	4
d)! Rehabilitación	1	2	3	4
e)! Necesidades alimentarias especiales por alérgenos, intolerancias	1	2	3	4
f)! Tratamientos especializado podólogo	1	2	3	4
g)! Tratamiento especializado de psicólogo	1	2	3	4
h)! Tratamiento especializado de dentista	1	2	3	4
i)! Pago de gastos producidos por hospitalizaciones (transportes, comidas...)	1	2	3	4

!

D) EMPLEO Y FORMACIÓN

Relación con el empleo y la ocupación

* Todas las preguntas de este bloque son sólo para quienes tengan 16 años de edad o más.

* El período de referencia es la **semana natural** (lunes a domingo) **anterior a la entrevista**.

* En la pregunta D.43, se entiende por "trabajando" cualquier persona que haya dedicado en la semana anterior al menos una hora a una actividad remunerada o lucrativa, así como quienes teniendo un empleo habitual estuvieran de vacaciones, baja, ERTE, etc. Esta consideración es independiente de la edad de la persona, de si busca o no empleo, si tiene o no una pensión, etc.

* Las otras opciones de la pregunta D.43 (2 a la 9) solo se tendrán en cuenta si es una persona que **no trabaja**, es decir, si no ha dedicado ni una sola hora en actividad remunerada o lucrativa.

* Prestar atención a las referencias temporales de las preguntas de este bloque.

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	ENTRE-VISTADO									
Número de orden en el hogar	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
D.43 ¿En qué situación de empleo se encontraba la semana pasada?										
01. Trabajando	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Buscando empleo	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Estudiante (aunque esté de vacaciones)	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Percibía una pensión de jubilación o unos ingresos de prejubilación	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Me dedicaba a las labores del hogar	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Incapacidad permanente	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. Percibiendo pensión distinta a la jubilación o prejubilación	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. Realizando sin remuneración trabajos sociales, actividades benéficas	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
09. Otras situaciones	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00

D.44 En caso de perder el empleo actual, elija la respuesta que mejor describiría su situación:

- Lo vivo como una opción muy remota 1
- En un plazo breve, podría encontrar un empleo con condiciones (contrato, jornada, salario, etc.) similares a las actuales 2
- En un plazo breve, podría encontrar un empleo con condiciones (contrato, jornada, salario, etc.) peores a las actuales 3
- En un plazo breve, no creo que pudiese encontrar un empleo 4
- No sabe 9
- No contesta 0

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	ENTRE-VISTADO									
Número de orden en el hogar	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
D.45 ¿Ha trabajado alguna vez?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D.46 ¿Cuántos meses han pasado desde que dejó de tener la última ocupación?										
Indicar número de meses										
000. Menos de 1 mes										
888. No contesta										
999. No sabe										

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	ENTRE-VISTADO									
Número de orden en el hogar	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
D.47 ¿Ha tenido alguna vez un contrato de trabajo?										
1. Sí, fijo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, eventual	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No. Nunca (excluye las anteriores)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D.48. ¿Trabajó durante el año 2023?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	ENTRE-VISTADO									
Número de orden en el hogar	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
D.49 ¿Cuántas horas semanales remuneradas trabajó de media durante cada uno de los meses del año 2023?										
Entrevistador: Incluye todo aquello que lleve consigo una remuneración, aunque no esté trabajando, como por ejemplo vacaciones y bajas 00 = No trabajó ese mes (0 horas) 99 = No sabe 98 = No contesta 97 = 97 horas y más										
a)! Enero 2023	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
b)! Febrero 2023	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
c)! Marzo 2023	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
d)! Abril 2023	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
e)! Mayo 2023	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
f)! Junio 2023	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
g)! Julio 2023	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
h)! Agosto 2023	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
i)! Septiembre 2023	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
j)! Octubre 2023	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
k)! Noviembre 2023	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
l)! Diciembre 2023	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12

D.50 ¿Cuál es la razón principal por la que no ha desarrollado un trabajo a tiempo completo?

- Seguir cursos de enseñanza o formación.....1
- Enfermedad o incapacidad propia 2
- Cuidado de niños, adultos enfermos, incapacitados o mayores.....3
- Otras obligaciones familiares o personales 4
- No haber podido encontrar un trabajo de jornada completa.....5
- Otros motivos.....6
- No sabe 9
- No contesta.....0

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	ENTRE-VISTADO									
Número de orden en el hogar	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
D.51 ¿Está inscrito en una oficina pública de empleo?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D.52 ¿Ha estado buscando empleo en las cuatro últimas semanas?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	ENTRE-VISTADO									
Número de orden en el hogar	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
D.53 ¿Cuánto tiempo lleva buscando empleo? Indicar número de meses 1= 1 mes o menos 999. No sabe 000. No contesta										
D.54 Si encontrara ahora un trabajo...										
1. Podría empezar ahora mismo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No puedo. Tengo que completar estudios o formación	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No puedo por responsabilidades familiares o razones personales	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. No puedo. Enfermedad, incapacidad propia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. No podría por otras razones	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

D.55 ¿Por qué razón no ha buscado empleo? (máximo de 2 respuestas)

- Porque estoy estudiando o formándome y no puedo compatibilizarlo 1
- Porque creo que no lo voy a encontrar 2
- Porque mi salud no me lo permite 3
- Porque la crianza de mis hijos no me lo permite 4
- Porque el cuidado de alguna persona dependiente no me lo permite 5
- Porque cobro una prestación que perdería en caso de aceptar un empleo cuyo salario o tiempo de contrato no compensa 6
- No lo necesito / no quiero 7
- No sabe 9
- No contesta 0

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	ENTRE-VISTADO									
Número de orden en el hogar	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
D.56 ¿Ha realizado alguna actividad formativa en los últimos 12 meses, de formación profesional o laboral, de desarrollo personal o de ocio y tiempo libre?										
1. Si. Formación profesional: Para personas sin empleo, orientada a cualificarlas para un empleo (aprendizaje de un oficio, etc.)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Si. Formación prelaboral: Para personas sin empleo, orientada a la adquisición de hábitos y habilidades básicas de trabajo (no aprendizaje a fondo de un oficio o profesión)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Si. Formación continua: Para personas con empleo, orientada a la mejora de su cualificación en trabajo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Formación para oposiciones	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Si. Desarrollo personal: talleres de habilidades sociales, autoestima, salud, sexualidad, etc.	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
6. Ocio y tiempo libre: manualidades, pintura, cerámica, etc.	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
7. Algún tipo de formación sin especificar	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
8. No	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

D.57 El sustentador principal de su hogar, ¿cuántos contratos de trabajo tuvo en el año 2023?

No sabe 99 / No contesta 00

D.58 ¿En cuántas empresas estuvo empleado el sustentador principal de su hogar a través de esos contratos en el año 2023?

No sabe 99 / No contesta 00

■

E) ECONOMÍA

En este bloque de preguntas se recoge la información referida a los trabajos del año 2023

ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN EL AÑO 2023

En el cuadro siguiente se trata de registrar cada una de las actividades económicas de cada uno de los miembros del hogar. Cada línea sirve para anotar cada una de las actividades. Cada línea corresponde a una actividad y no a una persona como en los cuadros anteriores. Anotar a qué persona del hogar (por su número) corresponde cada actividad.

E.59	E.60	E.61	E.62	E.63	E.64
Número de orden en el hogar	Código actividad económica	Código ocupación	Situación laboral (códigos en la tabla superior)	Regularidad de la situación	Ingresos netos anuales derivados de la actividad en 2023 0 = No sabe / No contesta
Descripción de la actividad Describir de forma concisa y detallada la actividad (por ejemplo: recolección agrícola, venta ambulante, tienda de cosméticos, empresa automóvil etc.)	Descripción de la ocupación Describir de forma concisa y detallada el puesto que desempeña (por ejemplo: recolección de espárragos, venta ambulante ropa, gerente, operario de cadena montaje, etc.)				

E.62 Situación laboral

Indefinido

01. Fijo

02. Fijo discontinuo

Temporal

03. Aprendizaje, prácticas

04. Estacional, temporada eventual

05. Sustitución

06. Obra o servicio

07. Empleo social protegido

08. Inserción en empresas

Otras situaciones

09. Centro especial empleo

10. Contrato de una oficina pública de empleo para trabajadores desempleados

11. Taller ocupacional (personas con discapacidad)

12. Taller ocupacional (Cáritas)

13. Empleo irregular/informal

14. Empleadas de hogar (contrato verbal con S.S.)

15. Persona empleadora con gente asalariada

16. Empresario/a sin personas asalariadas o autónomas

17. Cooperativista

18. Ayuda familiar

98. No sabe

99. No contesta

E.64 Ingresos derivados de la actividad

La cantidad es el ingreso neto anual que ha producido cada actividad. Si la persona encuestada prefiere indicarlo por un periodo inferior (por meses), calcular el importe en EUROS

E.63 Regularidad de la situación: tiene contrato y cotiza a la S.S.

1. Contrato escrito y alta en la S.S.

2. Sin contrato escrito, pero cotiza a la S.S.

3. Actividad por cuenta propia regularizada (S.S., autónoma/o, licencia fiscal)

4. No regularizada (sin contrato y sin S.S.)

9. No sabe 0/ No contesta

PENSIONES Y PRESTACIONES ECONÓMICAS 2023

Entrevistador: Mostrar pantalla.
Programador: En el cuadro siguiente se trata de recoger cada una de las pensiones y prestaciones económicas de cada uno de los miembros del hogar.
Cada línea sirve para anotar cada una de las pensiones y/o prestaciones. Cada línea corresponde a una pensión o prestación. Anotar a qué persona del hogar (por su número) corresponde cada pensión o prestación.

E.67: Pensiones y prestaciones		
Pensiones: 01. Pensión contributiva INSS de jubilación 02. Pensiones contributivas de jubilación o retiro privadas (mutualidades, seguros del empleador...) 03. Pensión contributiva INSS de viudedad 04. Pensión contributiva INSS de orfandad 05. Pensión contributiva INSS de invalidez 06. Pensiones contributivas de invalidez privadas (mutualidades, seguros del empleador...) 07. Pensión no contributiva por jubilación 08. Pensión no contributiva de invalidez 09. Pensión Asistencial por Vejez (FAS) 10. Pensión Asistencial por Enfermedad (FAS) 11. Subsidio de la LISMI 12. Baja por maternidad (incluyendo la de riesgo durante el embarazo) 13. SOVI (junto o separado) Prestaciones por desempleo: 21. Subsidio para Empleadas Domésticas 22. Prestación por desempleo ERTE / ERE 23. Prestación por desempleo ERTE / ERE 24. Subsidios autónomos 25. Prestación contributiva por desempleo 26. Subsidio por desempleo (complementarias) 27. PRODI, PREPARA, Plan de activación del empleo (426€) 28. Subsidio agrario 29. Renta Activa de Inserción 30. Ayudas, becas para cursos de formación profesional INEM O CCAA 31. Otras ayudas por desempleo	Prestaciones vinculadas a la Ley de Dependencia 32. Sí, la prestación económica vinculada a un servicio (dinero destinado a la contratación de un servicio privado: residencia, centro de Día o SAD) 33. Sí, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar (dinero destinado para que los familiares atiendan a la persona dependiente) 34. Sí, la prestación económica de asistencia personal (dinero destinado a la contratación de un cuidador) Becas para la educación: 41. Becas estudios (generales, cuotas escolares, actividades extraescolares...) 42. Becas de comedor 43. Becas de material educativo 44. Beca de guardería 45. Beca de transporte 46. Becas de la convocatoria general del MEC 47. Becas o ayudas escolares privadas 48. Otras becas	Ayudas de los Servicios sociales: 51. Rentas Mínimas de las CC.AA. 52. Ayudas extraordinarias, de emergencia Ayudas de entidades privadas: 61. Cáritas, parroquias 62. Cruz Roja 63. Otras entidades Prestaciones y ayudas económicas de la Seguridad Social o comunidades autónomas dirigidas a las familias con hijos e hijas menores, o a colectivos en vulnerabilidad 71. Prestación económica por nacimiento o adopción de hijo/a en supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres con discapacidad 72. Prestación económica por parto o adopción múltiples 73. Asignación económica por hijo/a o menor a cargo (supuestos acogimiento familiar y discapacidad del menor) 74. Ayudas económicas directas para la conciliación de la vida familiar y laboral (por reducción de jornada o por excedencia) 75. Pago anticipado de la deducción de IRPF a madres trabajadoras con hijos menores de 3 años. 76. Ingreso Mínimo Vital (IMV) 77. Complemento de ayuda para la infancia (CAPI) Ayudas de vivienda: 78. Prestaciones económicas de Gobiernos autonómicos 79. Otras ayudas estatales de vivienda (bono joven...)

E.65 ¿Vd. o alguien de las personas que conviven con usted en el hogar ha percibido algún tipo de pensión o prestación económica en 2023?

Entrevistador: Mostrar cartón

-Sí 1
-No 2
-No sabe 9
-No contesta..... 0

E.66	E.67	E.68
Número de orden en el hogar	Código prestación	Ingresos de la prestación en 2023 La cantidad es el ingreso anual que ha producido la prestación Si la persona encuestada prefiere indicarlo por un periodo inferior (por meses) calcular el importe anual EN EUROS

Etiquetas personalizadas por CC.AA. E67 código 51	
ANDALUCÍA:	51. Renta Mínima de Inserción Social
ARAGÓN:	51. Ingreso Aragonés de Inserción
ASTURIAS:	51. Salario Social Básico
BALEARES:	51. Renta Social Garantizada
CANARIAS:	51. Prestación Canaria de Inserción
CANTABRIA:	51. Renta Social Básica
CASTILLA-LA MANCHA:	51. Ingreso Mínimo de Solidaridad
CASTILLA Y LEÓN:	51. Renta Garantizada de Ciudadanía
CATALUÑA:	51. Renta Garantizada de Ciudadanía
EXTREMADURA:	51. Renta Básica de Inserción
GALICIA:	51. Renta de Inclusión Social (RISGA)
MADRID:	51. Renta Mínima de Inserción (RMI)
MURCIA:	51. Renta Básica de Inserción
NAVARRA:	51. Renta Garantizada
PAÍS VASCO:	51. Renta de Garantía de Ingresos (RGI)
LA RIOJA:	51. Renta de Ciudadanía
COM. VALENCIANA:	51. Renta Valenciana de Inclusión: Renta de Garantía de Ingresos Mínimos, RGIM, y la Renta de Garantía de Inclusión Social, RGIS.
CEUTA:	51. Ingreso Mínimo de Inserción
MELILLA:	51. Ingreso Melillense de Integración

INGRESOS Y GASTOS AÑO 2023

E.69 Tipo de ingresos	Importe anual
a) Rentas del capital mobiliario (ahorro, acciones, planes de pensiones, etc.)	
b) Rentas del capital inmobiliario (alquiler de pisos, tierras, etc.)	
c) Cobro de seguros, indemnizaciones, etc.	
d) Otras transferencias ocasionales (herencias, premios, etc.)	
e) Pagas extraordinarias (sólo si no están incluidas en los ingresos por trabajo)	
f) Devolución de IRPF Renta 2022	
g) Pensión alimenticia y/o compensatoria procedente del ex cónyuge (efectiva)	
h) Ayudas de familiares o amistades (de forma regular)	
i) Otros ingresos (indemnización por despido, etc.)	

E.70 Tipo de gastos en vivienda habitual	Tipo de gasto	Importe mensual	Importe anual
a) Alquiler vivienda, subarriendo de habitación o pago de tasa por ocupar sin título legal	1. Anual 2. Mensual 9. No aplica 0. NS/NC		
b) Amortización compra vivienda	1. Anual 2. Mensual 9. No aplica 0. NS/NC		
c) Electricidad y gas	1. Anual 2. Mensual 9. No aplica 0. NS/NC		
d) Agua	1. Anual 2. Mensual 9. No aplica 0. NS/NC		
e) Comunidad	1. Anual 2. Mensual 9. No aplica 0. NS/NC		
f) Contribución, basuras, IBI	1. Anual 2. Mensual 9. No aplica 0. NS/NC		
g) Telefonía y conexión a internet	1. Anual 2. Mensual 9. No aplica 0. NS/NC		
h) Otros gastos: Especificar el de mayor cuantía: _____	1. Anual 2. Mensual 9. No aplica 0. NS/NC		

ACUMULACIÓN DE DEUDAS

E.71 ¿Tuvo, durante el año 2023, algún retraso en el pago de recibos de suministros de su vivienda habitual, concretamente agua, gas, calefacción o electricidad?

- Sí, solamente una vez 1
- Sí, dos veces o más 2
- No 3
- No sabe 9
- No contesta 0

E.72 ¿Me podría indicar la cuantía aproximada en euros (€) de este retraso acumulado durante el año 2023?

_____ €

No sabe 99 / No contesta 00

E.73 ¿Tuvo, durante el año 2023, algún retraso en el pago de alguno de estos gastos relacionados con la vivienda: alquiler, hipoteca, habitación o tasa ocupación sin título legal?

- Sí, solamente una vez 1
- Sí, dos veces o más 2
- No 3
- No sabe 9
- No contesta 0

E.74 ¿Me podría indicar la cuantía aproximada en euros (€) de este retraso acumulado durante el año 2023?

_____ €

No sabe 99 / No contesta 00

E.75 ¿Tuvo, durante el año 2023, algún retraso en pagos a la Administración (multas de tráfico o transporte, pago de impuestos, Hacienda, Seguridad Social)?

- Sí, solamente una vez 1
- Sí, dos veces o más 2
- No 3
- No sabe 9
- No contesta 0

E.76 ¿Me podría indicar la cuantía aproximada en euros (€) de este retraso acumulado durante el año 2023?

_____ €

No sabe 99 / No contesta 00

E.77 ¿Tuvo, durante el año 2023, algún retraso en pagos de préstamos personales, tarjetas de crédito?

- Sí, solamente una vez 1
- Sí, dos veces o más 2
- No 3
- No sabe 9
- No contesta 0

E.78 ¿Me podría indicar la cuantía aproximada en euros (€) de este retraso acumulado durante el año 2023?

..... €

No sabe 99 / No contesta 00**E.79 ¿Ha podido o podrá ponerse al día pronto?**

- Sí, he podido.....	1
- Sí, podré a corto plazo (12 meses o antes).....	2
- No, tardaré más.....	3
- No podré en mucho tiempo.....	4
- No sabe.....	9
- No contesta.....	0

E.80 Durante el periodo de crisis inflacionaria ¿cómo ha evolucionado la economía familiar?

- Empeorado mucho.....	1
- Empeorado poco.....	2
- Permanecido igual.....	3
- Mejorado poco.....	4
- Mejorado mucho.....	5
- No sabe.....	9
- No contesta.....	0

E.81 ¿Cómo considera que su hogar llega a fin de mes?

- Con mucha dificultad.....	1
- Con dificultad.....	2
- Con cierta dificultad.....	3
- Con cierta facilidad.....	4
- Con facilidad.....	5
- Con mucha facilidad.....	6
- No sabe.....	9
- No contesta.....	0

E.82 En los últimos 10 años en su hogar actual ¿han pasado hambre?

- Sí, en la actualidad.....	1
- Sí, en el último año.....	2
- Sí, en los últimos 5 años.....	3
- Sí, en los últimos 10 años.....	4
- Sí, en algún momento.....	5
- No, nunca.....	6
- No sabe.....	9
- No contesta.....	0

E.83 Señale si por problemas económicos en su hogar se han visto ustedes obligados en los últimos 12 meses a enfrentarse con alguno de los siguientes problemas:

- | |
|----------------|
| 1. Sí |
| 2. No |
| 9. No sabe |
| 0. No contesta |

E.83.1 VIVIENDA HABITUAL

- a) Avisos de corte de luz, agua o teléfono.....
- d) Sufrir algún tipo de amenaza de desalojo de su hogar (inmediata o no).....
- e) Reducir los gastos fijos de la casa (electricidad, agua, calefacción...).....
- f) Reducir los gastos de teléfono, televisión, Internet, etc,.....
- g) Cambio de vivienda.....
- h) Compartir piso con personas sin parentesco.....
- i) Alquilar alguna habitación a otros.....
- j) Volver a vivir a la casa de mis padres.....
- k) No poder independizarme.....

E.83.2 OTROS GASTOS

- a) Reducir los gastos en vestido y calzado.....
- b) No disponer de dinero para afrontar gastos imprevistos.....
- c) Retrasos en el pago de compras aplazadas o de otros préstamos (deudas no relacionadas con la vivienda).....
- d) Problemas para hacer frente a los materiales escolares.....
- e) Dejar de usar transporte público.....
- f) Recurrir a los ahorros para cubrir los gastos.....
- g) Renegociar créditos o financiaciones.....

E.83.3 OCIO

- a) Reducción de actividades de ocio.....
- b) No poder tener unas vacaciones fuera de casa al menos 1 semana al año...
- c) Pérdida de relaciones sociales habituales.....

E.83.4 AYUDAS ECONÓMICAS

- a) Necesidad de pedir ayuda económica a parientes o amigos.....
- c) Reducir los pagos y ayudas que realizaba a otras personas: remesas, ayudas a familiares, pensiones alimenticias.....

E.83.5 EDUCACIÓN

- a) Alguna persona del hogar ha abandonado su proceso educativo.....
- b) Alguna persona del hogar ha abandonado estudios universitarios porque han incrementado su precio.....
- c) Alguna persona del hogar ha dejado de utilizar el comedor escolar porque ha incrementado su precio.....

E.83.6 SANIDAD

- a) Alguna persona del hogar ha requerido atención médica y no ha acudido al médico por no poder pagar el desplazamiento.....
- b) Alguna persona del hogar ha dejado de comprar productos de higiene menstrual.....
- c) Alguna persona del hogar ha dejado de comprar medicamentos/seguir tratamiento que necesita por no poder pagarlos.....

E.83.7 TRABAJO

- a) Cambio de ciudad por búsqueda de empleo.....

E.84 Durante los últimos 12 meses, ha habido algún momento en que:

- | |
|----------------|
| 1. Sí |
| 2. No |
| 9. No sabe |
| 0. No contesta |

- a) ¿Sintió preocupación por el hecho de no disponer de suficientes alimentos para comer por falta de recursos?.....
- b) ¿No pudo comer alimentos sanos y nutritivos por falta recursos?.....
- c) ¿Solo consumió algunos tipos de alimentos por falta de recursos?.....
- d) ¿Tuvo que saltarse alguna comida por falta de recursos para obtener alimentos?.....
- e) ¿Comió menos de lo que pensaba que debía por falta de recursos?.....
- f) ¿Se quedó su familia sin alimentos por falta de recursos?.....
- g) ¿Tuvo hambre, pero no comió por falta de recursos para alimentos?.....
- h) ¿Estuvo sin comer durante todo el día por falta de recursos?.....

F) VIVIENDA Y ENTORNO

F.85 Cuál es la superficie de la vivienda (Superficie útil, aproximada, en metros cuadrados, contenida en el interior de los muros exteriores de la vivienda en m²)

.....

No sabe 99 / No contesta 00

F.86 ¿Cuántas habitaciones tiene la vivienda? Se incluyen dormitorios, salones, salas de estar de más de 4 metros cuadrados. Se excluyen cocinas, baños, trasteros, vestidores, terrazas, despensas, pasillos...

.....

No sabe 99 / No contesta 00

F.87 Régimen de tenencia de la vivienda

En propiedad

- Por compra, totalmente pagada 01
- Por compra, por pagos pendientes..... 02
- Por herencia o donación 03

Facilitada gratuita o semigratuitamente

- Por patrón/empresa por razón de trabajo 04
- Por otras personas (familiares o amigos) 05
- La Administración pública o una ONG o entidad sin ánimo de lucro..... 06

En alquiler

- Alquiler social, renta antigua..... 07
- Alquiler a precio de mercado 08
- Subarriendo o alquiler de habitación 09

Otras situaciones

- Ocupada sin título legal 10
- Otras 11
- No sabe 99
- No contest..... 00

F.88 ¿Cuenta con contrato para su vivienda?

- Sí 1
- No 2
- No sabe 9
- No contesta..... 0

F.89 ¿Su vivienda sufre alguna de estas situaciones?

- Deficiencias graves en la construcción, ruina..... 01
- Problemas de goteras, humedades (en paredes, suelos o techos) o podredumbre (en suelos, marcos de puertas o ventanas) 02
- Tiene escasez de luz natural 03
- Durante los últimos 12 meses, alguna plaga persistente ha estado o sigue presente en su hogar (roedores, cucarachas, chinches, etc.)..... 04
- Existencia de barreras arquitectónicas para personas con discapacidad física en la vivienda, barreras arquitectónicas graves 05
- Existencia de barreras arquitectónicas para personas con discapacidad física en el edificio, barreras arquitectónicas graves 06
- Entorno muy degradado (falta de accesos, insalubridad, etc.)..... 07
- Barrio conflictivo (delincuencia, robos frecuentes, menudeo de drogas, prostitución, vandalismo, peleas) 08
- Ninguna 09
- No sabe 99
- No contesta..... 00

F.91 Diría que su barrio es:

- Muy seguro 1
- Seguro 2
- Inseguro..... 3
- Muy inseguro 4
- No sabe 9
- No contesta 0

F.92 ¿Cuál es su situación en relación a la vivienda?

- Necesitan cambiar de vivienda..... 1
- Independientemente de la necesidad, está pensando en mudarse a corto/medio plazo 2
- Necesitan rehabilitar la vivienda actual 3
- No tienen necesidades en torno a la vivienda 4
- No sabe 9
- No contesta 0

F.93 ¿Cuáles de los siguientes elementos necesitaría rehabilitar?

- Cambiar cocina..... 01
- Cambiar baño 02
- Tirar - levantar tabiques..... 03
- Cambiar suelo 04
- Arreglar instalaciones agua, electricidad, etc. 05
- Instalación de calefacción 06
- Cambiar ventanas, puertas 07
- Supresión de barreras arquitectónicas, adaptación para discapacitados/as 08
- Otro (especificar) 09
- No sabe 99
- No contesta 00

TRAYECTORIA RESIDENCIAL

F.94 ¿Cuántos años lleva residiendo la persona sustentadora principal en su alojamiento actual?

Entrevistador/a: Si reside desde hace menos de un año anotar " 0#
.....

No sabe 99 / No contesta 00

F.95 ¿Cuántas veces ha cambiado de vivienda la persona sustentadora principal en los últimos 5 años porque no ha podido pagar o porque le han desahuciado?

.....

No sabe 99 / No contesta 00

F.96 ¿Cuáles son los motivos del cambio de la vivienda anterior?

- Nunca he cambiado	21
- Tamaño inadecuado, la vivienda era demasiado pequeña	01
- Tamaño inadecuado, la vivienda era demasiado grande	02
- Vivienda no adaptada o no accesible (p. ej., no tener ascensor)	03
- Vivienda insegura (subarrendamientos, cesiones, ocupaciones)	04
- Infravivienda (malas condiciones de habitabilidad, vivienda insalubre, etc.)	05
- Cambiar de régimen, de alquiler a propiedad	06
- Cambiar de régimen, de propiedad a alquiler	07
- Por cambios familiares, por divorcios o separaciones	08
- Por crecimiento de la familia (nacimientos, adopciones, nupcias, etc.)	09
- Cambio forzoso, por desahucio/expulsión	10
- Fin o cambio de condiciones de contrato de arrendamiento	11
- Problemas o conflictos, con otras personas convivientes	12
- Problemas o conflictos, con vecindario o comunidad	13
- Traslado por motivos laborales o educativos (acercarse al centro de trabajo/estudios)	14
- Traslado para recibir cuidados formales o informales (personas enfermas, situación de dependencia, etc.)	15
- Traslado para prestar cuidados formales o informales a terceras personas	16
- Mejora de condiciones, residir en una vivienda de mejor calidad y mejor equipada y/o en un barrio mejor ubicado y con más servicios	17
- Transición a la vida adulta e inicio de la vida independiente (emanciparse hogar de origen, centro/familia de acogimiento, etc.)	18
- Motivos económicos, para reducir costes de arrendamiento, mantenimiento, hipoteca, etc.	19
- Por trasladarme a esta ciudad (migración)	21
- Otros motivos	20
- No sabe	99
- No contesta	00

Sobre el barrio**F.97 ¿Cómo es de fácil (o difícil) acceder caminado desde donde reside a los siguientes servicios?**

- | |
|-------------------|
| 1. Fácil |
| 2. Bastante fácil |
| 3. Algo difícil |
| 4. Difícil |
| 9. No sabe |
| 0. No contesta |

- a) Tiendas u otros puntos de venta de artículos de alimentación
b) Bancos, cajas de ahorros, cajeros automáticos
c) Transporte público
d) Servicios sanitarios de atención primaria
e) Centro de enseñanza obligatoria
f) Servicios postales
g) Centros deportivos o lugares aptos para realizar ejercicio
h) Centros culturales o lugares de ocio

F.98 EQUIPAMIENTO, BIENES De este listado de cosas, dígame de cuáles dispone Entrevistador: leer cada uno de los ítems e ir marcando todos los que procedan	1. Sí	2. No
a. Agua corriente	1	2
b. Agua caliente	1	2
c. Energía eléctrica	1	2
d. Evacuación de aguas sucias	1	2
e. Baño completo (retrete, lavabo, ducha)	1	2
f. Calefacción	1	2
g. Ascensor	1	2
h. Cocina	1	2
i. Frigorífico	1	2
j. Lavadora	1	2
k. Automóvil (incluimos moto / coche o similar)	1	2
l. Televisión	1	2
m. Teléfono móvil	1	2
n. Teléfono fijo	1	2
o. Ordenador y/o tablet	1	2
p. Conexión ilimitada a Internet por cable o wifi (propio)	1	2
r. Una comida de carne, pollo o pescado (el equivalente vegetariano) al menos cada dos días	1	2
s. Mantener la vivienda con una temperatura adecuada en invierno	1	2
t. Mantener la vivienda con una temperatura adecuada en verano	1	2
u. Poder afrontar gastos imprevistos de 800 euros o más	1	2
v. Ninguna	1	2

F.99 ¿Existe en el hogar alguna persona con las habilidades informáticas necesarias para realizar trámites administrativos a través de internet (como, por ejemplo, solicitar una cita médica, pedir una ayuda económica, etc.)?

- Sí 1
- No 2
- No sabe 9
- No contesta 0

F.100 Durante 2023, ¿han perdido alguna oportunidad en los siguientes ámbitos por no contar con dispositivos, conexión o habilidad para manejarse en internet?

- Formativo laboral (cursos, talleres) 1
- Empleo 2
- Ayudas de las Administraciones públicas 3
- Mantener relaciones sociales 4
- Ninguna 5
- No sabe 9
- No contesta 0

G) SERVICIOS SOCIALES

G.101 ¿Ha recibido información sobre el Ingreso Mínimo Vital?

- Sí, pero insuficiente para solicitar el IMV.....	1
- Sí, y la información sería suficiente para iniciar la solicitud.....	2
- Sí, pero no lo necesito (ir a G.106).....	3
- No (ir a G.106).....	4
- No sabe (ir a G.106).....	9
- No contesta (ir a G.106).....	0

G.102 ¿Ha solicitado o intentado solicitar el IMV, Ingreso Mínimo Vital?

- Sí, de forma presencial.....	1
- Sí, telemáticamente.....	2
- Lo he intentado presencial, pero aún no lo he podido solicitar (no tengo cita o la cita es en los próximos días/semanas).....	3
- Lo he intentado telemáticamente, pero aún no lo he conseguido solicitar.....	4
- No considero que sea para mí.....	5
- No cumplo con los requisitos / condiciones.....	6
- No me compensa.....	7
- No sabe cómo hacerlo.....	8
- No sabe.....	9
- No contesta.....	0

G.103 ¿Ha necesitado apoyo para la solicitud?

- No, lo he hecho sin ayuda.....	1
- Sí, lo he hecho con la ayuda de un gestor (pagando).....	2
- Sí, lo he hecho con la ayuda de Servicios Sociales.....	3
- Sí, lo he hecho con la ayuda de una entidad social.....	4
- Sí, lo he hecho con la ayuda de la Seguridad Social.....	5
- No sabe.....	9
- No contesta.....	0

G.104 Una vez solicitada la prestación, ¿en qué situación se encuentra actualmente?

- Esperando respuesta o en trámite (menos de 6 meses).....	1
- Esperando respuesta o en trámite (6 meses o más).....	2
- Me la han concedido, pero todavía no lo he cobrado.....	3
- La estoy cobrando y me han concedido lo que esperaba.....	4
- La estoy cobrando, pero me han concedido menos de lo que esperaba.....	5
- Me la han denegado.....	6
- Me la han suspendido.....	7
- No sabe.....	9
- No contesta.....	0

G.105 ¿Cuál es la causa principal de la denegación?

- No cumplir con el requisito de umbral económico.....	1
- No cumplir con el requisito de unidad de convivencia.....	2
- No le han indicado la causa de denegación.....	3
- No recuerdo el motivo de la denegación.....	4
- Otros.....	5
- No sabe.....	9
- No contesta.....	0

G.106 ¿Usted o alguno de los miembros de su hogar han solicitado alguna vez a las instituciones públicas alguna de las ayudas económicas que paso a citarle a continuación? En caso afirmativo, ¿podría decirme cuándo ha sido la última vez que lo ha hecho?

- | |
|-----------------------------|
| 1. Sí, los últimos 12 meses |
| 2. Sí, hace más de 1 año |
| 3. No, nunca |
| 9. No sabe |
| 0. No contesta |

a) Renta básica/renta mínima/renta garantizada/renta de garantía de ingresos.....	☐
b) Complemento de vivienda.....	☐
c) Ayudas de Emergencia Social/ayudas extraordinarias de urgencia.....	☐
d) Subsidio por desempleo, Renta Activa de Inserción, PREPARA.....	☐
e) Pensiones no contributivas de la Seguridad Social (jubilación, invalidez).....	☐

G.107 En caso de no haber solicitado RMI ¿Cuáles son los motivos?

- No considero que sea para mí o no la necesito.....	1
- No cumplo con los requisitos.....	2
- No sé cómo hacerlo.....	3
- La RMI o equivalente no es compatible con el IMV (Ingreso Mínimo Vital).....	4
- No sabe.....	9
- No contesta.....	0

G.108 ¿Considera usted que en su hogar podrían tener que recurrir en los próximos 12 meses a alguna de las ayudas y prestaciones económicas que le he citado anteriormente?

- Sí.....	1
- No.....	2
- No sabe.....	9
- No contesta.....	0

G.109 En relación a esta prestación, ¿podría decirme cuál es su situación actual?

- Es beneficiario/a actual.....	1
- Fue beneficiario/a en el pasado, pero ya no lo es.....	2
- La ha solicitado, pero le ha sido denegada.....	3
- Está pendiente de la resolución de su solicitud.....	4
- Otras situaciones (especificar.....)	5
- No sabe.....	9
- No contesta.....	0

Etiquetas personalizadas por CCAA

Introducción Servicios Sociales, G.106.a y G.109

ANDALUCÍA:	Renta Mínima de Inserción Social
ARAGÓN:	Ingreso Aragonés de Inserción
ASTURIAS:	Salario Social Básico
BALEARES:	Renta Social Garantizada
CANARIAS:	Prestación Canaria de Inserción
CANTABRIA:	Renta Social Básica
CASTILLA-LA MANCHA:	Ingreso Mínimo de Solidaridad
CASTILLA Y LEÓN:	Renta Garantizada de Ciudadanía
CATALUÑA:	Renta Garantizada de Ciudadanía
EXTREMADURA:	Renta Básica de Inserción
GALICIA:	Renta de Inclusión Social (RISGA)
MADRID:	Renta Mínima de Inserción (RMI)
MURCIA:	Renta Básica de Inserción
NAVARRA:	Renta Garantizada
PAÍS VASCO:	Renta de Garantía de Ingresos (RGI)
LA RIOJA:	Renta de Ciudadanía
COMU. VALENCIANA:	Renta Valenciana de Inclusión: Renta de Garantía de Ingresos Mínimos, RGIM, y la Renta de Garantía de Inclusión Social (RGIS)
CEUTA:	Ingreso Mínimo de Inserción
MELILLA:	ingreso mellense de integración

G.110 En caso de necesidad económica ¿a dónde acudiría primero a los servicios sociales públicos o a los que prestan entidades privadas sin ánimo de lucro?

- A los servicios sociales públicos 1
- A Cáritas 2
- A Cruz Roja 3
- A otras entidades privadas sin ánimo de lucro (entidades de reparto de alimentos...) 4
- A otros servicios públicos (empleo...) (*no leer*) 5
- A ningún sitio (*no leer*) 6
- No sabe 9
- No contesta 0

G.111 En el último año, ¿alguien del hogar ha acudido a los servicios que le indico en busca de ayuda?, indique cuáles

1. Sí
3. No
9. No sabe
0. No contesta

- a) Servicios sociales públicos (municipales, de las diputaciones, consejos comarcales, comunidad autónoma).....
- b) Cáritas (diocesanas o parroquiales).....
- c) Otras entidades (Cruz Roja, entidades de reparto de alimentos, atención a inmigrantes, etc.).....

G.112 Indique el/los tipos de ayudas recibidas de servicios sociales públicos o privados.

	a) Servicios sociales públicos	b) Servicios sociales privados (ONG y entidades sociales)
1. Ayudas económicas (independientemente de la finalidad)	01	01
2. Apoyo en trámites, gestiones administrativas	02	02
3. Búsqueda de empleo, formación	03	03
4. Mediación familiar	04	04
5. Apoyo en la educación de los/as niños/as	05	05
6. Ayudas directas para conexión internet, dispositivos	06	06
7. Alimentos	07	07
11. Apoyo en acceso o mantenimiento de vivienda	10	10
8. Ninguna	08	08
9. No sabe	09	09
0. No contesta	00	00

H) ORIGEN FAMILIAR

A continuación, le voy a hacer unas preguntas sobre el periodo de tiempo en el que usted tenía 14 años.

H.115 Cuando usted tenía 14 años ¿con quién vivía en esos momentos?
(Respuesta Múltiple)

- Con su padre/padrastro 1
- Con su madre/madrastra 2
- Con alguna persona de 18 años o más, diferente a sus padres. 3
- En un hogar colectivo o institución, como centros de acogida, orfanatos. 4
- No sabe 9
- No contesta 0

H.116 Cuando usted tenía 14 años, ¿cuál era el nivel de formación más elevado alcanzado por su padre y madre en aquel momento?

a) Padre
b) Madre

- No sabe leer ni escribir 1
- Educación primaria o inferior y educación secundaria primera etapa 2
- Educación secundaria segunda etapa 3
- Educación superior 4
- No tenía padre/ madre 5
- No sabe 9
- No contesta 0

H.117 Cuando usted tenía 14 años, ¿en qué situación de las siguientes se encontraba su padre y su madre en relación con la actividad?

a) Padre
b) Madre

- Asalariados 1
- Empleadores, empresarios sin asalariados o trabajadores independientes 2
- Ayuda familiar 3
- Parados 4
- Jubilados, retirados o jubilados anticipados 5
- Dedicados a las labores del hogar, al cuidado de niños u otras personas 6
- Otra clase de inactividad económica 7
- No sabe 9
- No contesta 0

H.118 Cuando usted tenía 14 años, ¿qué tipo de ocupación desempeñaba su padre y su madre en relación a su trabajo?

a) Padre
b) Madre

- Directores y gerentes 01
- Profesionales científicos e intelectuales 02
- Técnicos y profesionales de nivel medio 03
- Personal de apoyo administrativo 04
- Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados 05
- Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros 06
- Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios 07
- Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores 08
- Ocupaciones elementales/trabajos no cualificados 09
- Ocupaciones militares 10
- No sabe 99
- No contesta 00

H.119 Cuando usted tenía 14 años, ¿cuál era la nacionalidad de su padre/madre?

a) Padre
b) Madre

- Española 1
- Extranjera (Unión Europea) 2
- Extranjera (resto Europa) 3
- Extranjera (resto del mundo) 4
- No sabe 9
- No contesta 0

H.120 ¿Cuál de los siguientes era el régimen de tenencia de la vivienda en aquel momento?

- En propiedad 1
- En alquiler o realquiler a precio de mercado 2
- En alquiler o realquiler a precio inferior al de mercado (renta antigua, alquiler social...) 3
- En cesión gratuita 4
- Otra (especificar): 5
- No sabe 9
- No contesta 0

H.121 Cuando usted tenía 14 años, ¿cómo solía llegar su hogar a fin de mes?

- Con mucha dificultad 1
- Con dificultad 2
- Con cierta dificultad 3
- Con cierta facilidad 4
- Con facilidad 5
- Con mucha facilidad 6
- No sabe 9
- No contesta 0

H.122 Cuando usted tenía 14 años, ¿a quién recurrían sus padres para recibir ayuda económica, información o consejo en caso de necesitarlo?

- Familia cercana 1
- Amigo/a 2
- Vecino/a 3
- Trabajador/a social, servicios sociales, entidad social... 4
- Pariente lejano 5
- Comunidad parroquial 6
- No tenían a quién recurrir 7
- Otro (especificar) 8
- No sabe 9
- No contesta 0

H.123 Durante su infancia o adolescencia, ¿fue a...?

1. Sí fui
2. No fui
9. No sabe
0. No contesta

- Centros de ocio, grupos juveniles con regularidad 1
- Centros socioeducativos (centro abierto...) 2
- Actividades extraescolares (música, deporte, idiomas...) de pago 3

I) SITUACIÓN ACTUAL

I.125. ¿Con qué frecuencia suele participar en las elecciones?

1. Nunca por no tener edad
2. Nunca por no tener derecho a voto
3. Nunca porque no me interesa
4. Nunca porque no sirve para nada
5. En algunas ocasiones
6. Casi siempre
7. Siempre
0. No contesta

- a) Municipales
- b) Autonómicas
- c) Nacionales

I.126 ¿Con qué frecuencia se relaciona con familiares, vecinos, amigos y compañeros de trabajo / estudios? (Indicar el caso de mayor frecuencia)

1. No tiene relaciones, aunque tiene familiares, amigos, etc.
2. Diariamente
3. Varias veces por semana
4. Una vez por semana
5. Un par de veces al mes
8. No procede (no tiene)
9. No sabe
0. No contesta

- a. Miembros del hogar
- b. Otros/as familiares
- c. Amistades
- d. Vecinos del barrio
- e. Compañeros/as de trabajo / estudio

I.127 ¿Cómo son sus relaciones con los...? (Indicar el caso mejor)

1. No tiene relaciones, aunque tiene familiares, amigos, etc.
2. Malas o muy malas
3. Más bien malas
4. Más bien buenas
5. Buenas o muy buenas
8. No procede (no tiene)
9. No sabe
0. No contesta

- a. Miembros de su hogar
- b. Otros/as familiares
- c. Amistades
- d. Vecinos del barrio
- e. Compañeros/as de trabajo / estudio

I.128 Si compara el momento actual con la situación antes de la pandemia, ¿cree que el conjunto de sus relaciones más cercanas (amistades, familia, vecindario...) se ha debilitado, fortalecido o permanecen igual?

- Se han fortalecido 1
- Se han deteriorado o debilitado 2
- Siguen igual 3
- No sabe 9
- No contesta 0

I.129 ¿Usted o alguien de su hogar disponen actualmente de otras personas que puedan ayudarle cuando tiene problemas (prestar dinero, cuidar de usted o de alguna persona dependiente a su cargo, apoyo emocional, gestiones o trámites)?

- No, nadie 1
- Sí, una persona 2
- Sí, dos o tres personas 3
- Sí, más de tres personas 4
- No sabe 9
- No contesta 0

I.130 ¿Hay personas a la que usted o un miembro de su hogar haya ayudado en los últimos 12 meses, cuando han tenido problemas (económicos, necesidades de cuidados o ayuda con tareas o papeles, problemas emocionales)?

- No, nadie 1
- Sí, una persona 2
- Sí, dos o tres personas 3
- Sí, más de tres personas 4
- No sabe 9
- No contesta 0

I.131 ¿Alguien de su hogar...?

1. Sí en la actualidad
2. Sí en el último año
3. Sí en los últimos 5 años
4. Sí en los últimos 10 años
5. Sí en algún momento
6. No, nunca
9. No sabe
0. No contesta

- a. Ha sido o está a punto de ser madre o padre con menos de 18 años
- d. Ha tenido o tiene problemas con el juego (apuestas, juegos online, tragaperras, bingos)
- e. Ha tenido o tiene antecedentes penales
- f. Ha recibido o recibe malos tratos físicos
- g. Ha recibido o recibe malos tratos psicológicos
- h. Se ha visto obligado/a a tener que dormir en la calle o en un albergue, hostel o centro de acogida nocturna.
- i. Se ha visto obligado/a a tener que vivir en casa de familiares o amistades como consecuencia de haberse quedado sin hogar.
- j. Ha sido detenido/a por la policía.....
- b. Se ha suicidado o lo ha intentado.....

I.131b ¿Alguna vez ha pensado usted en quitarse la vida?

- Sí 1
- No 2
- No sabe 9
- No contesta 0

I.132 Ahora le voy a leer una lista de organizaciones y grupos voluntarios. ¿Podría decirme si es usted u otro miembro de su hogar un miembro activo, inactivo o si no es miembro de cada una de ellas?

1. No es miembro
2. Es miembro activo
3. Es miembro no activo
9. No sabe
0. No contesta

	A. Usted	B. Otro miembro de su hogar
a. Asociaciones religiosas		
b. Asociaciones deportivas		
c. Sindicatos		
d. Partidos políticos		
e. Organizaciones ecologistas		
f. Asociación vecinal		
g. Asociación de mujeres		
h. Asociación de jóvenes		
i. Asociación de mayores		
j. Asociaciones educativas		
k. Asociaciones profesionales: gremios, colegios		
l. Colectivos cívicos o sociales, (asociaciones culturales, peñas, Esplais, Caus, etc.)		
m. Otras asociaciones		
n. Grupos informales que quedan de vez en cuando (grupo de amigos, banda de música, club de libros, etc.)		

I.133 ¿Tiene constancia de que alguno de los miembros de su hogar (incluido usted) se ha sentido alguna vez discriminado por...?

- Nacionalidad, origen étnico o racial.....	01
- Edad	02
- Por tener una orientación sexual no heterosexual (nos referimos a homosexuales, lesbianas, gays, bisexuales).....	03
- Por ser trans o tener una identidad sexual no binaria	04
- Aspecto físico	05
- Por indumentaria (vestimenta).....	06
- Enfermedad o discapacidad	07
- Por tener pocos recursos económicos	08
- Por creencias ideológicas o políticas.....	09
- Por creencias religiosas.....	10
- Por ser hombre	11
- Por no dominar el castellano	12
- Por no dominar otras lenguas oficiales.....	13
- Por ser mujer	14
- No, nunca	15
- No sabe	99
- No contesta.....	00

I.134 ¿Esta discriminación les ha generado una pérdida de oportunidades en alguno de los siguientes ámbitos?

- Laboral.....	1
- Relacional (amistades, compañeros de trabajo, vecinales...).....	1
- Acceso o mantenimiento de la vivienda	1
- Educativa o formativa	1
- Otras (ocio, deportivas, asociativas...).....	1
- Ninguna / No nos ha generado pérdida de oportunidades.....	1
- No sabe	1
- No contesta.....	1

I.135 ¿Considera que pertenece a alguna de las siguientes etnias?

- Etnia gitana española	1
- Etnia gitana de otros países	2
- Persona racializada (árabe, asiática, negra...)	3
- Otro grupo (especificar).....	4
- Ninguna en particular	5
- No sabe	9
- No contesta	0

I.136 ¿Cuál es su posición en relación con la religión?

- Soy creyente y practicante	1
- Soy creyente, pero no soy practicante	2
- Tengo dudas, pero soy creyente.....	3
- No soy creyente.....	4
- No soy religioso	5
- No sabe	9
- No contesta	0

I.137. ¿Cuál es su sentimiento religioso?

- Soy católico	01
- Soy musulmán.....	02
- Soy evangélico	03
- Soy testigo de Jehová	04
- Soy de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días	05
- Soy ortodoxo griego o ruso	06
- Soy budista.....	07
- Soy judío.....	08
- Otra (especificar).....	09
- No sabe	99
- No contesta	00

I.138 En su opinión, ¿su comunidad autónoma debería destinar a los servicios sociales más, lo mismo o menos dinero que en la actualidad? (servicios o prestaciones económicas para personas sin hogar, personas dependientes, menores de edad en situación de desprotección, etc.)

- Más dinero público que en la actualidad.....	1
- El que destinan en la actualidad.....	2
- Menos dinero del que se destina actualmente	3
- No sabe	9
- No contesta	0

I.139 ¿Qué le parece a usted mejor?

- Tener más servicios y prestaciones, pagando más impuestos	1
- Tener menos servicios y prestaciones, pagando menos impuestos	2
- No sabe	9
- No contesta	0

J) CUESTIONARIO DE VECINDARIO

A RELLENAR POR EL ENTREVISTADOR/A

U.1 Tipo de construcción

- Bloque de viviendas 1
- Casas unifamiliares tradicionales 2
- Adosados o chalets 3
- Casas diseminadas 4

U.2 Estado y nivel social del barrio

- Zona marginal 1
- Barrio o zona deteriorada 2
- Barrio o zona en buenas condiciones 3
- Zona de clase media-alta 4

U.3 Situación de alojamiento

- Chabola 1
- Cueva 2
- Bajera, garaje 3
- Barracón, prefabricado o similar 4
- En piso 5
- En vivienda unifamiliar 6
- Otras 7

U.4 ¿Presenta el hogar alguna de estas características?

- Hogar perteneciente a minoría étnica gitana española 1
- Hogar perteneciente a minoría étnica gitana de otros orígenes 2
- Ninguna 3

U.5 ¿Considera fiables los datos ofrecidos en?

	Si	Si, con algún reparo	No	NS/NC
a. Características generales del hogar y de sus miembros	1	2	3	9
b. Educación y estudios	1	2	3	9
c. Salud, autovalimiento y necesidades específicas de inserción	1	2	3	9
d. Empleo y formación	1	2	3	9
e. Economía	1	2	3	9
f. Vivienda y entorno	1	2	3	9
g. Servicios sociales	1	2	3	9
h. Origen familiar	1	2	3	9
i. Situación actual	1	2	3	9

ISBN 978-848440959-5



9 788484 409595



FUNDACIÓN FOESSA



Caritas