

La erosión del efecto amortiguador de las políticas sociales en España

Lucía Martínez Virto
Patricia Azcona Sáenz
Begoña Pérez Eransus
Universidad Pública de Navarra



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

1. Introducción

Una de las lecciones aprendidas de esta crisis de alcance internacional es que las políticas sociales de los modelos de bienestar europeos constituyen un importante amortiguador frente a los efectos de las convulsiones de los mercados financieros.

Las pensiones y las prestaciones de desempleo no sólo actúan como estabilizadores automáticos del consumo sino que también están ejerciendo una importante función en el mantenimiento de las condiciones de vida de las personas en desempleo y por tanto, en la prevención de procesos de pobreza y exclusión. Los programas de formación e intermediación laboral buscan la forma de adecuar la cualificación de los desempleados con las nuevas oportunidades de empleo. Los sistemas sanitarios de cobertura universal mitigan los problemas de salud física y mental ocasionados por el paro. La educación gratuita sigue salvaguardando la formación e igualdad de oportunidades de la población joven independientemente de la situación económica de sus padres. Y Las rentas mínimas y los servicios sociales constituyen una última red de apoyo para las situaciones de crisis y la falta de cobertura y apoyo familiar. Las políticas sociales, por tanto, contribuyen a mantener el bienestar de la población, a pesar de la situación económica y de la incesante destrucción de empleo.

No obstante, existe toda una trayectoria de estudios comparados que también ahora constatan la eficacia diferenciada de los diversos modelos de bienestar europeos. Los modelos nórdicos, de vocación universalista, aseguran un nivel mayor de cobertura frente a la pobreza y el desempleo, así como, una apuesta más sólida por políticas de activación laboral como herramienta frente al desempleo. Además, su orientación previa hacia los nuevos riesgos sociales constituidos por el desempleo de los jóvenes, la conciliación familiar y laboral y los nuevos tipos de familia han favorecido una mejor protección de estos colectivos también en los tiempos de crisis. Sin embargo, en la Europa continental los modelos de protección más basados en la contribución previa y las limitaciones de las políticas familiares y de activación se muestran más ineficaces para hacer frente al desempleo de larga duración y a los problemas de los jóvenes, así como para generar oportunidades de cualificación. La distancia respecto al resto de los modelos de bienestar mediterráneos también ha quedado evidenciada en la crisis. La dualización de los modelos de protección del desempleo, la ausencia de políticas destinadas a las familias y a los jóvenes y el subdesarrollo de los programas de renta mínima explican su menor eficacia frente a la pobreza y la exclusión en esta crisis.

A las limitaciones de las políticas sociales menos protectoras es preciso añadir el riesgo implícito en la adopción de estrategias de austeridad en algunos países miembros. El objetivo de reducción del déficit fiscal ha puesto al gasto social en el punto de mira de los ajustes presupuestarios. Desde distintos niveles, tanto por expertos como por movimientos sociales, se viene alertando sobre los riesgos sociales que conlleva la aplicación de la llamada estrategia de austeridad en la cobertura de necesidades básicas como la salud, la educación, la garantía de ingresos o los servicios sociales (Frazer y Marlier, 2012). Sin duda, el riesgo se incrementa en los países o ámbitos de la política social, como los servicios sociales, en los que la estrategia de recorte parte de un nivel de desarrollo menor.

El caso de Grecia constituye un ejemplo en el que la estrategia drástica de austeridad aplicada a servicios básicos, sanitarios, educativos y sociales ha conllevado un fuerte deterioro de las condiciones de vida de la población. Este empeoramiento es entendido en términos de empobrecimiento económico, pero también en el aumento de la población con problemas de salud mental, alcoholismo, sin hogarismo o la tasa de suicidios (Stuckler y Basu, 2013).

En el caso español, este periodo de crisis vuelve a evidenciar la peculiaridad y las limitaciones del modelo de bienestar. A pesar del fuerte proceso de declive económico, por el momento, se mantiene la protección prácticamente universal del sistema sanitario y educativo obligatorio, así como, el acceso a las pensiones de la población mayor, lo que permite la estabilidad de este colectivo frente a la crisis. Sin embargo, en este período, se evidencia de forma drástica la

ineficacia del sistema de empleo en la lucha frente al desempleo y la pobreza. Explican esta insuficiencia las características de un sistema de protección de desempleo muy vinculado al principio de contribución previa con cobertura limitada frente al desempleo de larga duración, el escaso desarrollo de políticas de activación, la ausencia de los programas y políticas de apoyo a las familias o protección de la infancia, la práctica inexistencia de una política de vivienda, así como, la escasa capacidad de los sistemas de renta mínima y los servicios sociales fragmentados y heterogéneos en el nivel autonómico.

A este contexto tan fragmentado y desigual en materia de protección social a la ciudadanía se le añade la implantación de unas estrategias autonómicas de austeridad diversas, caracterizadas por la reducción de los presupuestos autonómicos y el desarrollo de nueva normativa. Todas estas medidas han marcado una dinámica de recortes sociales que ha intensificado los procesos de pobreza y exclusión social originados en el mercado de trabajo.

A lo largo de este paper trataremos de demostrar el alcance y la eficacia que las políticas sociales siguen ejerciendo en España, amortiguando los efectos nocivos del desempleo y previniendo el desarrollo de procesos de exclusión social. Sin embargo, la duración del desempleo, el carácter limitado de las prestaciones y las reducidas cuantías de estas nos permiten comprobar un cierto agotamiento en la capacidad de respuesta de estas políticas sociales. La pérdida de ingresos en los hogares y los fuertes costes de la vivienda caracterizan, como veremos, a una parte importante de los procesos de exclusión social en esta crisis. No obstante, también se evidencia que el impacto de los recortes en materia sanitaria, educativa y de servicios sociales está incrementando las situaciones de desprotección social, especialmente, en la población más vulnerable (Frazer & Marlier, 2011).

Con todo ello se pretende legitimar el impulso de una apuesta clara por el mantenimiento de los sistemas de protección social, así como, alertar sobre los riesgos implícitos que conllevan los procesos de recorte de la atención a los derechos básicos de la ciudadanía, tanto en materia educativa como sanitaria. Para ello, en primer lugar, y con el objetivo de comprender las diferentes estrategias políticas desarrolladas en los contextos de crisis, se identificarán las principales evidencias del modelo de protección español frente a la prevención de la pobreza y la exclusión social en un escenario de crisis. Tras ello, se arrojará luz sobre la eficacia de los diferentes sistemas de protección social en la promoción de bienestar social para subrayar la necesidad de salvaguardar estos ámbitos de protección social, económica, educativa, sanitaria y residencial. Por último, se ofrecerán datos que ayudan a reflexionar sobre los costes sociales que generan las políticas sociales limitadas, cuestionadas y diseñadas con un carácter subsidiario.

2. La intensidad de la crisis pone en evidencia las limitaciones del modelo de protección español frente a la pobreza y la exclusión

Las peculiaridades del modelo de bienestar español, especialmente limitado en su capacidad redistributiva, permitían casi prever que su respuesta iba a ser deficitaria frente a los efectos sociales de una crisis de largo recorrido como la actual. En España, a pesar de la rápida universalización de los derechos sociales como la educación, la sanidad y las pensiones, han persistido lagunas precisamente en la protección por desempleo, en el subdesarrollo de las políticas familiares y de vivienda, así como, debido a la fuerte diversidad autonómica, en las políticas de inclusión y los servicios sociales. Por este motivo autores como Luis Moreno (2013:64) y Gregorio Rodríguez Cabrero (2004: 115) lo han definido, respectivamente, como un *“sistema universal incompleto”* y un sistema *“extenso en cobertura si bien incompleto y desigual en su impacto social y territorial”*.

Los niveles elevados de desempleo, el proceso de convergencia europea y la propia coyuntura económica de los últimos años han legitimado, políticamente, una tendencia constante, desde mediados de los ochenta, de contención del gasto social. Esta estrategia se ha venido defendiendo como algo indispensable para reducir el déficit público y su implementación ha asentado, e incluso aumentado, las limitaciones que ya venían implícitas desde su configuración. Este hecho supuso que, a pesar de una primera fase de rápida expansión del Estado de Bienestar en España, se fuera manteniendo el distanciamiento con los niveles de gasto social europeo, una distancia que se ha venido incrementando con la aplicación de las medidas de contención o racionalización de la intensidad protectora de las prestaciones, sobre todo, en el caso del desempleo.

Según podemos comprobar a través de los datos de Eurostat, cuatro puntos nos distanciaban en 2010 de la media europea relativa al porcentaje de Producto Interior Bruto destinado a gasto social (25,7% frente a 29,7%). Aunque existen varios factores explicativos que ayudan a comprender las razones de estas diferencias, existen múltiples estudios que evidencian la estrecha relación entre el volumen de gasto social y los niveles de pobreza de los países europeos. Esta evidencia se mantiene, e incluso se intensifica, en pleno proceso de crisis económica.

En la siguiente tabla se muestran los niveles de gasto por persona (en euros paridad de compra) y las tasas de pobreza en 2010 para el conjunto de la UE (27) y para cuatro países europeos: Dinamarca, Alemania, Reino Unido y España. La elección de estos cuatro ejemplos es debida a que todos ellos constituyen ejemplos representativos de la tradicional clasificación de G. Esping Andersen (1990) de modelos de bienestar. En este sentido, subrayamos la presencia de Dinamarca, como ejemplo de país socialdemócrata, de Alemania, como conservador o corporativo, Reino Unido como liberal y España como ejemplo mediterráneo (Sarasa y Moreno, 1995; Esping Andersen, 2000).

Con estos ejemplos se constata que la distancia entre el gasto social por persona destinado en España y Dinamarca (ejemplo más protector) es de cuatro mil euros. Esta distancia se traduce en una diferencia de casi ocho puntos en el porcentaje de población que vive en estos países bajo el umbral de pobreza relativa¹.

Tabla 1. Volumen de gasto social por persona en 2010 (Euros Paridad de Compra) y Tasa de pobreza relativa (o riesgo de pobreza) 2010.

	Gasto Social por persona. Euros PPA	Tasa de pobreza
Dinamarca	10.291,5	18,3
Alemania	8.894	19,7
Reino Unido	7.676,4	23,2
UE 27	7.184,7	23,7
España	6.283,9	26,7

Fuente: Eurostat (SEEPROS), 2010

Sin embargo, la literatura académica centrada en la tradición de estudios de política social comparada de los diferentes modelos de bienestar en Europa viene también demostrando que las tasas de pobreza y exclusión social están motivadas, además de por un menor volumen del gasto social, por la forma de gestión y distribución de dicho gasto. Este hecho es fundamental para entender su efecto en la reducción de la pobreza (Esping Andersen, 2000; Gallie y

¹¹ También denominada en Europa como Riesgo de Pobreza, es calculada, en ese año, como la población que vive por debajo del 60% de la mediana de ingresos.

Paugam, 2000; Behrendt, 2000) y estaría definido tanto por la naturaleza, definición y limitación de sus prestaciones sociales como por la responsabilidad que los diferentes agentes sociales tienen la provisión de bienestar (familias, estado y mercado de trabajo).

El indicador de pobreza medido antes y después de la presencia de prestaciones en los hogares y/o individuos permite comprobar la eficacia de las mismas al mostrar cuál sería el volumen de población en situación de pobreza relativa si no existieran prestaciones económicas. Este es un dato que tenemos disponible a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida estatal y europea (SILC, Eurostat).

Tabla 2. Tasa de pobreza antes y después de transferencias sociales y % de reducción de pobreza para cuatro países europeos 2010.

	Tasa de pobreza antes de las transferencias	Tasa de pobreza después de las transferencias	% de reducción de la pobreza gracias a las transferencias
Dinamarca	39,3	18,3	53,4
Alemania	43,6	19,7	54,8
Reino Unido	44,1	23,2	47,4
UE 27	43,5	23,7	45,5
España	43,9	26,7	39,2

Fuente: Eurostat (SEEPROS), 2010

Comparando ambas tasas podemos hallar la capacidad de reducción de la pobreza en términos porcentuales. En este sentido, tal y como se observa en la tabla dos, la pobreza se reduce en Dinamarca y Alemania en torno a un 54%. Este resultado es superior a la media europea, la cual se sitúa en un 45,5%. En España el porcentaje de reducción tan sólo alcanzaba un 39,2% en 2010, el menor de los países presentados, con una distancia de 15 puntos con Alemania o Dinamarca y de más de 6 puntos con la media europea de los 27 estados miembros.

Estos resultados revelan, en el caso danés, la eficacia de la distribución del gasto social a través de las prestaciones de carácter universal que caracterizan al modelo nórdico, en Alemania la combinación de sistemas contributivos y asistenciales, o en Reino Unido, la extensión de un amplio sistema asistencial de prestaciones de mínimas. Todos estos ejemplos de diversidad en la gestión de la protección social explican cómo estos países cuentan con una mayor capacidad de reducción de la pobreza generada por el mercado laboral.

En España, la baja capacidad de nuestro sistema de prestaciones (pensiones y prestaciones de desempleo) se explica, por un lado, por la escasa cuantía de una gran parte de las prestaciones que, aunque eficaces para superar la pobreza severa, no llegan a situar a la población por encima del umbral del riesgo de pobreza. Por otro lado, por la falta de cobertura de muchas situaciones de pobreza a las que no llegan las prestaciones de desempleo debido a no cumplir los requisitos de contribución previa o a haber agotado las prestaciones.

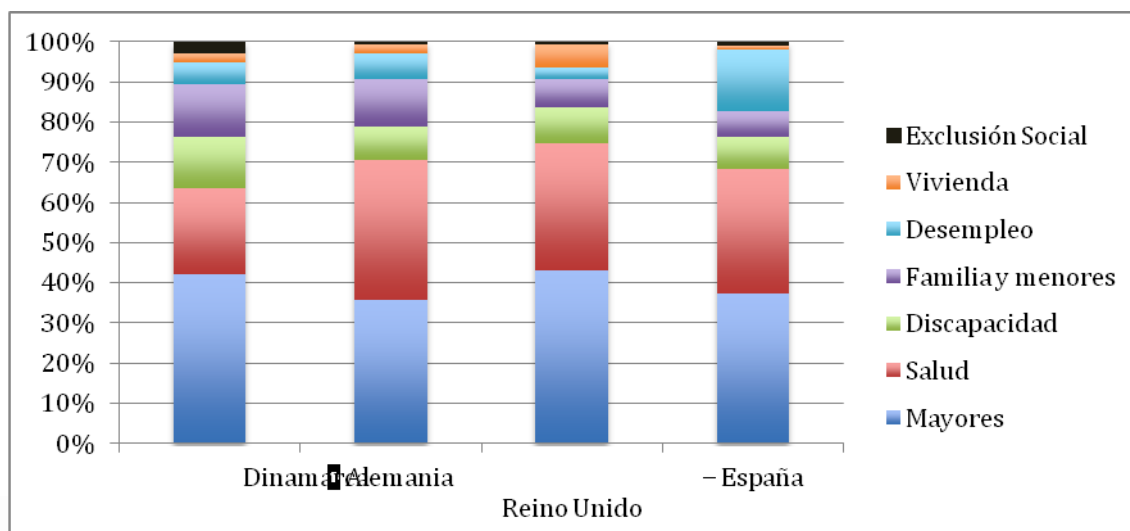
Sin embargo, además de las prestaciones por desempleo, tanto los esquemas de renta mínima como las ayudas de vivienda destinadas a la población en situación de pobreza se muestran especialmente eficaces en la reducción de la pobreza (OCDE, 2014). En el caso de España, de nuevo, las limitaciones de la red heterogénea de rentas mínimas autonómicas y la ausencia de prestaciones vinculadas al gasto de vivienda contribuyen a aumentar e intensificar estas situaciones de desprotección derivadas de la pérdida de ingresos y de una red de emergencia social muy escasa.

Además de ello existe un tercer factor que ayuda a entender la eficacia diferenciada de cada uno de estos modelos de protección social frente a la pobreza y la exclusión, este es la distribución del gasto social por ámbitos de necesidad. En relación a esta cuestión, numerosos autores han identificado, como la clave del mantenimiento de la eficacia del modelo de bienestar nórdico, su capacidad de adaptación a la aparición de nuevos riesgos sociales vinculados con la incorporación de la mujer al trabajo, con la conciliación familiar y laboral, con las nuevas formas de familia o con el desempleo de los jóvenes. Esta capacidad pasa por haber reorientado parte de su presupuesto total de gasto social hacia políticas familiares que permiten la conciliación de la vida laboral y familiar, el acceso a la vivienda o la incorporación laboral. En concreto, algunas de las medidas destacadas se han materializado en un amplio desarrollo de los servicios de atención de 0-3 años, los programas de apoyo a la dependencia, las prestaciones de ayuda al acceso a la vivienda, así como, el diseño de políticas activas destinadas a favorecer la inserción laboral de los colectivos de desempleados más alejados del mercado laboral.

Sin embargo, esta capacidad para reinventar respuestas políticas a los riesgos sociales no se ha producido, con la misma intensidad, en el resto de modelos de protección. Especialmente en España, las nuevas partidas orientadas a atender a las nuevas necesidades sociales están poco desarrolladas o gozan de poca legitimidad social y económica, mientras tanto, el gasto social sigue orientado en su mayoría a la cobertura de “viejos riesgos sociales”, que en términos de Esping Andersen (2000) se definen como el gasto en pensiones, el gasto sanitario y las prestaciones de desempleo de carácter contributivo orientadas a desempleados con cotización previa (Marí-Klose y Marí-Klose, 2013). Un ejemplo reciente de ello ha sido la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, la cual, a pesar de constituir un hito en el reconocimiento de la responsabilidad pública en atender las situaciones de dependencia, así como, en el reconocimiento social a las personas, especialmente mujeres, que tradicionalmente han venido responsabilizándose del cuidado en las familias, no ha venido dotada del presupuesto que requería su desarrollo, por lo que su implementación no ha conseguido ni responder a las necesidades sociales en esta materia ni a garantizar una óptima atención a todas las personas en situación de dependencia.

A partir de los datos que nos ofrece Eurostat, y continuando con esta perspectiva comparada que nos ayuda a comprender las principales causas de las situaciones de exclusión motivadas por las propias limitaciones del Estado de Bienestar español se constata la diversa distribución del gasto social en los cuatro países señalados. Con ello se comprueba que, efectivamente, la distancia del modelo español con el resto de países se debe al limitado desarrollo y menor presupuesto de gasto destinado a las políticas de apoyo a la familiar, de acceso a la vivienda y de lucha contra la exclusión social. Por el contrario, las políticas de apoyo a la familia, exclusión social o discapacidad están más dotadas de recursos económicos en países como Dinamarca.

Gráfico 1. Distribución del gasto social por ámbitos de actuación en cuatro países europeos en 2010 (% sobre 100).



Fuente: Eurostat (SEEPROS), 2010

El modelo británico destaca por contar con una importante partida de gasto social destinado a vivienda social, discapacidad, y atención a la familia y menores. En el caso de Alemania, también las partidas reservadas a vivienda, familia y menores son superiores al caso español.

En 2010, en España se asistía a un momento de fuerte incremento de gasto social por la respuesta de las prestaciones al incremento del desempleo generado por la crisis. Este hecho podría explicar que las partidas destinadas a esta realidad tengan niveles similares a los que muestran el resto de países. Sin embargo, marca la diferencia del modelo español el escaso esfuerzo en términos de gasto destinado a las políticas de atención a la familia y menores, de protección de la vivienda o de lucha contra la exclusión social, con ello, se demuestra claramente el subdesarrollo en España de estos sectores.

Los diferentes niveles de esfuerzo en estas partidas presupuestarias se observan mejor si analizamos, de manera separada, el gasto social en euros (PPA) por persona que cada uno de estos países dedica exclusivamente a las políticas estrechamente vinculadas con la pobreza. Entre ellas se destacan dos: el gasto destinado a los programas de lucha contra la exclusión social y aquellas partidas que dotan de recursos económicos a las políticas de apoyo a la familia y menores. Estos datos ponen en evidencia, de nuevo, la gran distancia de nuestro país con el conjunto de la media europea que, a pesar de las diferencias internas entre los 27 estados miembros, es superior en más de doscientos euros anuales en el esfuerzo destinado a programas destinados a familia y menores, o el doble en el invertido para la lucha contra la exclusión social.

Tabla 3. Gasto social destinado a familia y menores y exclusión social en euros (PPA) para cinco países europeos y para la media EU27 en 2010.

	Familias y menores	Exclusión social
Dinamarca	1.270,57	285
Alemania	958	43
Francia	716	205,92
UE 27	555	106
Reino Unido	466	54,09
España	350	53

Fuente: Eurostat (SEEPROS), 2010.

En relación al gasto del ámbito específico destinado para la lucha contra la exclusión social, el presupuesto también es bajo en Alemania y Reino Unido si este se compara con el esfuerzo dedicado en Dinamarca o con la clara apuesta de lucha contra la exclusión que supone el gasto que Francia dedica a estos programas.

De nuevo podemos establecer una relación estrecha entre la distribución del gasto social por ámbitos de actuación y las tasas de pobreza específica que afectan a determinados grupos generacionales: menores y mayores. Estos ejemplos nos remiten a la estrecha vinculación que tienen estos programas en la prevención de la pobreza y la exclusión social de grupos vulnerables como estos, debido a que se demuestra cómo un mayor esfuerzo destinado a las políticas de familia y menores, así como, a aquellas de lucha contra la exclusión social conllevan una menor tasa de pobreza infantil.

Tabla 4. Tasas de pobreza infantil y pobreza en mayores de 65 años para cuatro países europeos y para la media EU27.

	Tasa de pobreza infantil	Tasa de pobreza +65
Dinamarca	10,6	18,4
Alemania	15,2	14,8
Reino Unido	18	21,4
UE 27	20,8	18,4
España	29,2	22,3

Fuente: Eurostat (SEEPROS), 2010.

En España la tasa de pobreza infantil, en preocupante crecimiento desde el inicio de la crisis, alcanza a un 29,2% de los menores, diez puntos por encima de la media europea. Por el contrario, el esfuerzo destinado a pensiones, permite mantener, incluso en un período de crisis, una tasa de pobreza menor entre los mayores de 65. A pesar de ello es preciso señalar que el carácter contributivo de nuestro sistema de pensiones y el escaso nivel de protección asegurado por el sistema asistencial explican la distancia con Europa en la eficacia en la reducción de la pobreza entre las personas mayores (22,3%).

En definitiva, son diversas las lecciones que se derivan del análisis comparado sobre la eficacia de las prestaciones sociales a la hora de paliar los efectos de la crisis económica iniciada en 2008. Por un lado, los países con mayor volumen de gasto social mantienen un menor volumen de población en situación de pobreza. Por otro, las prestaciones de desempleo orientadas de forma universal al conjunto de desempleados o las específicamente orientadas a

desempleados en situación de pobreza se muestran especialmente eficaces en la reducción de la pobreza. En este sentido el sistema español de carácter contributivo y limitado en el tiempo presenta una menor eficacia en la reducción de la pobreza.

Aquellos países que han desarrollado un ámbito de protección vinculado a la protección social a través de políticas familiares y de programas de lucha contra la exclusión social también han demostrado tener niveles más reducidos de pobreza, a nivel general, pero sobre todo de pobreza infantil. En este caso, en España, el subdesarrollo de ambos sectores aparece vinculado a un preocupante incremento del porcentaje de población infantil en situación de pobreza. Con ello, las situaciones de necesidad social en España parecen deberse a esta combinación entre un sistema de protección limitado que no ha conseguido adaptarse y desarrollar servicios y programas específicos orientados a los nuevos riesgos sociales. El resultado de ello es un aumento de las situaciones de pobreza y exclusión social en los últimos años.

En un primer avance de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación Foessa (2013) se ha comprobado que la exclusión social ha afectado en este período, de una manera más intensa, a la población más joven, a los hogares de parejas jóvenes con hijos y hogares monoparentales vinculados a procesos de pérdida de empleo, itinerarios laborales de fuerte precariedad, y dificultad para asumir los costes excesivos en materia de vivienda. Como efecto de ello, el riesgo de privaciones básicas o los procesos de exclusión de los diferentes sistemas de protección social (falta de cotización para las prestaciones sociales, etc.) han contribuido a arrastrar a muchos hogares a situaciones de gran necesidad.

En este contexto, las limitaciones de la protección al desempleo para llegar a todas las personas en paro y las reducidas políticas de protección a la familia, vivienda social o programas específicos de lucha contra la exclusión social muestran que el gasto social destinado a los hogares más vulnerables en España es el más reducido. Las limitaciones de la solidaridad española con las generaciones más jóvenes van más allá del período de destrucción de empleo iniciado en 2008 e implican procesos de mayor alcance en España: la precarización del empleo, la construcción de la burbuja inmobiliaria o el proceso de contención de gasto social. Por tanto, tal y como se ha señalado, a las limitaciones del modelo de protección social en España en términos de gasto social se le añade una falta de adaptación de las políticas sociales a los “nuevos riesgos sociales” tales como la destrucción y precariedad en el empleo, los fuertes precios de la vivienda o las nuevas formas de familia. Todos estos factores, por tanto, contribuyen a dejar fuera de la protección a las generaciones más jóvenes, uno de los colectivos que ya se encuentra dentro de aquellos con mayor riesgo social.

3. El efecto amortiguador de la garantía de ingresos

3.1. La eficacia de las prestaciones frente a la pobreza

A pesar de lo expuesto en el apartado anterior, y de que la comparativa sitúa a España en una posición un tanto desfavorable, es también justo reconocer que, aún limitada, el Estado de Bienestar en España ha tenido capacidad de respuesta. Respecto de 2007, en 2013 se concedían en España 3 millones más de prestaciones al año. Este incremento recoge el aumento progresivo del número de pensionistas debido al envejecimiento poblacional, pero sobre todo, responde al aumento de las prestaciones de desempleo al ritmo del incremento del paro. El número de perceptores de prestaciones de desempleo de la seguridad social y de subsidios por desempleo estatales alcanzó casi los 3 millones en 2010, año a partir del cual la cifra comienza a descender debido al agotamiento de las prestaciones. En relación a esto,

como se comprueba, también las Rentas Mínimas y la Renta Activa de Inserción manifiestan una respuesta expansiva, llegando en 2012 a más de doscientos mil perceptores, respectivamente.

Tabla 5. Evolución del volumen de perceptores de prestaciones 2005-2013

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pensiones de Jubilación	4.678.000	4.809.300	4.863.260	4.936.840	5.038.860	5.140.550	5.246.240	5.330.190	5.451.460
Pensiones de supervivencia	2.468.650	2.496.250	2.521.900	2.547.120	2.572.210	2.596.740	2.620.430	2.646.510	2.679.140
Pensiones de Incapacidad	832.790	859.780	888.780	906.830	920.860	933.730	938.490	943.300	935.220
Prest contributivas desempleo	687.033	720.384	780.205	1.100.879	1.624.792	1.471.826	1.328.020	1.381.261	1.310.915
Subsidios desempleo	558.501	558.702	575.675	646.186	960.888	1.445.228	1.331.316	1.327.027	1.313.986
PNC Jubilación	279.189	276.920	270.980	265.314	260.908	257.136	254.295	251.549	250.815
PNC Invalidez	205.318	204.844	203.401	199.410	197.126	196.159	194.712	194.876	195.478
Rentas Mínimas	100.835	102.662	103.071	114.257	156.858	192.633	223.940	217.358	-
Renta Activa de Inserción	49.666	51.346	65.600	67.567	95.543	125.680	186.316	233.773	240.252
SGIM LISMI	43.537	38.246	33.149	28.728	24.927	21.424	18.281	15.603	13.364
PAS	33.101	27.857	27.857	21.076	18.420	16.189	13.784	10.389	8.252
Prestaciones Familiares	-	-	-	686.862	747.360	810.646	845.389	864.722	887.412
Total	9.936.620	10.146.291	10.333.878	11.521.069	12.618.752	13.207.941	13.201.213	13.416.558	13.286.294

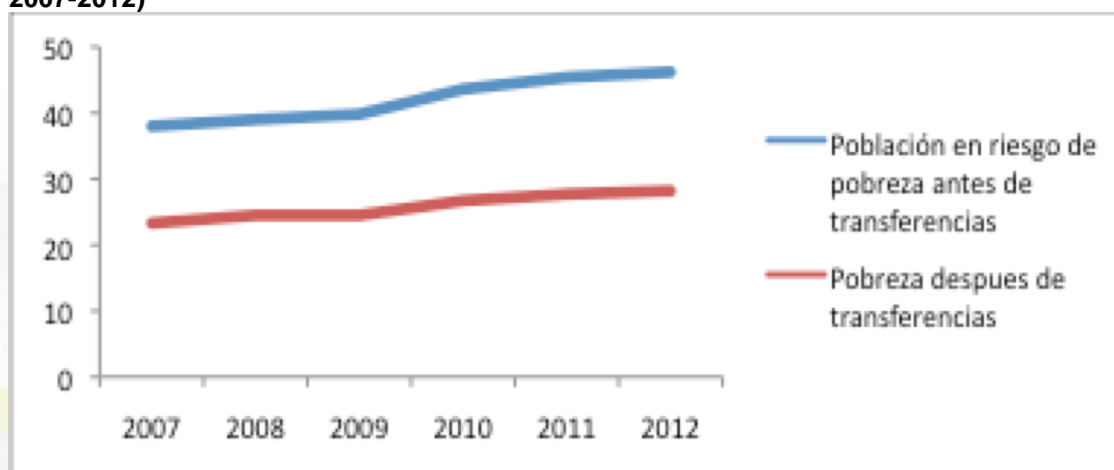
Fuente: MEES, SEPE.

En el anterior apartado analizábamos de manera comparada la capacidad de reducción de la pobreza de las prestaciones en Europa, siendo esta en España un porcentaje claramente inferior a la media europea (39,2%). Sin embargo, como señalan estos resultados, es preciso reconocer que este porcentaje de reducción se ha mantenido constante, e incluso ha sufrido un ligero aumento desde 2007.

Tabla 6. Evolución tasa de pobreza antes y después de transferencias (% años 2007-2012)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pobreza antes de transferencias	38	39	39,8	43,6	45,4	46,2
Pobreza después de transferencias	23,3	24,5	24,5	26,7	27,7	28,2
% reducción de la pobreza	38,7	37,2	38,4	38,8	39,0	39,0

Fuente: ECV, 2007-2012.

Gráfico 2. Evolución de la tasa de pobreza antes y después de transferencias (% años 2007-2012)

Fuente: ECV (INE)

En el caso de España este indicador nos permite una doble lectura. Por un lado, conocer que las prestaciones económicas en España reducen en un 40% la pobreza, ya que esta situación alcanzaría a más de un 46% de la población en 2012 de no ser por las pensiones y las prestaciones de desempleo. Además, la evolución del dato desde 2007 constata que ese porcentaje se ha mantenido estable, a pesar del fuerte incremento de la pobreza (de 38 a 46%). Ello ha sido debido a la expansión del número de prestaciones.

De hecho, el efecto preventivo de las prestaciones es mayor frente a la pobreza severa. Tal y como decíamos previamente, la cuantía de determinadas prestaciones asistenciales en España no permite superar la línea de pobreza relativa (<60% renta mediana) pero sí la de pobreza severa (<30% renta mediana). A través de la encuesta FOESSA comprobamos que las prestaciones consiguieron reducir en 2013 la pobreza severa en un 82%: el volumen de población en situación de pobreza severa sería del 30,4% sin las transferencias sociales y sin embargo, gracias a las prestaciones se sitúa en el 7,3%.

La visibilidad del efecto de las prestaciones en la prevención de la pobreza severa es mayor si analizamos de manera separada las distintas situaciones de exclusión social.

Tabla 7. Pobreza severa antes y después de transferencias sociales por grupos (% población total) en el año 2013

	Pobreza severa antes transferencias sociales	Pobreza severa después transferencias sociales	% de reducción
Integración	19,6	0	100
Integración precaria	20,8	0	100
Exclusión moderada	30,6	8	74
Exclusión severa	44,5	43,5	0,3

Fuente: EINSFF, 2013

Las prestaciones consiguen reducir la pobreza severa en su totalidad dentro de la población integrada y en integración precaria. No obstante, reducen la pobreza severa en un 74% dentro de la población en situación de exclusión moderada y tan solo en una 0,3% en la exclusión severa. Puede decirse precisamente que la falta de acceso a estas prestaciones (pensiones, subsidios, rentas mínimas) y lo reducido de las cuantías explica, en gran parte, la intensidad de las situaciones de exclusión.

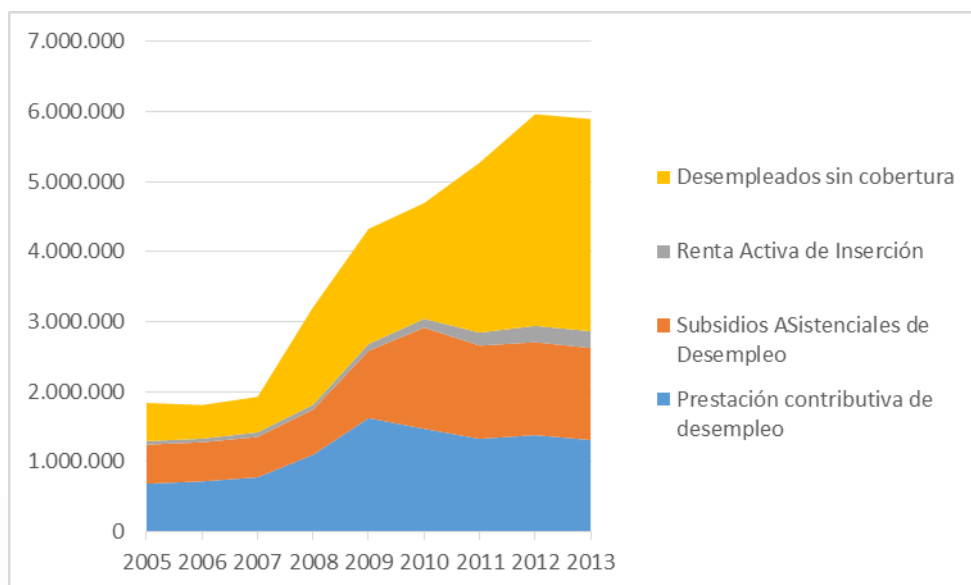
3.2. Agotamiento del efecto amortiguador de la garantía de ingresos

El incremento constante del número de desempleados desde el inicio de la crisis y la duración limitada de las prestaciones explica porqué en España, a pesar de la expansión de las ayudas, el volumen de parados sin cobertura ha ido aumentando. La expansión tanto de las prestaciones contributivas como de los subsidios llevó al esfuerzo máximo de cobertura en 2013 alcanzando a los 3 millones de pensionistas. Sin embargo, el incesante aumento del desempleo y un cierto declive en la cobertura por agotamiento del sistema hizo que en 2013, algo más de la mitad de los desempleados, 3 millones de personas en desempleo no percibieran ningún tipo de prestación. Cabe prever que este porcentaje siga incrementándose en los próximos años.

Tabla 8. Evolución del volumen de prestaciones relacionadas con el desempleo, volumen de desempleados (según la EPA) y % sin cobertura 2005-2013

	Prestaciones contributivas desempleo	Subsidio desempleo	Renta Activa de Inserción	Total perceptores	Total desempleados (EPA)	Desempleados sin cobertura	% sin cobertura
2005	687.033	558.501	49.666	1.295.200	1.841.300	546.100	30
2006	720.384	558.702	51.346	1.330.432	1.810.600	480.168	27
2007	780.205	575.675	65.600	1.421.480	1.927.600	506.120	26
2008	1.100.879	646.186	67.567	1.814.632	3.207.900	1.393.268	43
2009	1.624.792	960.888	95.543	2.681.223	4.326.500	1.645.277	38
2010	1.471.826	1.445.228	125.680	3.042.734	4.696.600	1.653.867	35
2011	1.328.020	1.331.316	186.316	2.845.652	5.273.600	2.427.948	46
2012	1.381.261	1.327.027	233.773	2.942.061	5.965.400	3.023.339	51
2013	1.310.915	1.313.986	240.252	2.865.153	5.896.300	3.031.147	51

Fuente: MESS (SEPE), EPA.

Gráfico 3. Evolución volumen de perceptores prestaciones y desempleados sin ningún tipo de cobertura 2005-2013

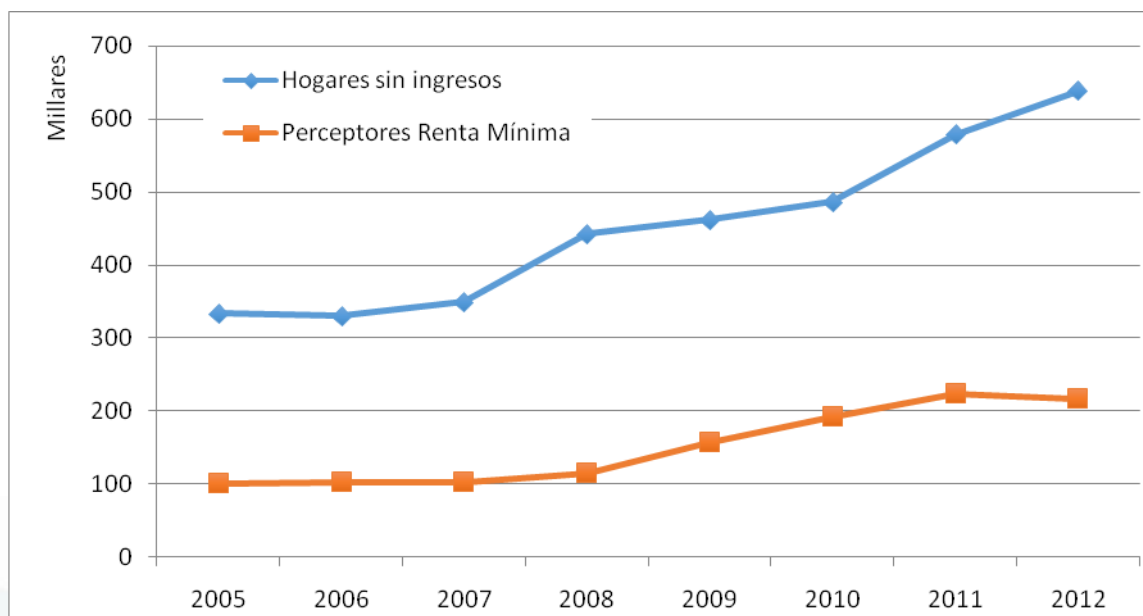
Fuente: EPA y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI).

Entre los desempleados que nunca han accedido a ningún tipo de prestación se encuentran los desempleados más jóvenes que nunca han accedido a un empleo, o que nunca han cotizado lo suficiente. A ellos se suman todas aquellas personas con períodos de cotización más cortos que han agotado sus prestaciones y también quienes incluso, habiendo cotizado el máximo ya han recorrido todo el período de protección. Por otro lado, los subsidios de desempleo tan solo dan cobertura a algunos grupos de desempleados que, además de haber agotado la prestación contributiva y demostrar rentas bajas, son mayores de 45 años o tienen cargas familiares. De nuevo quedan fuera de esta cobertura asistencial también los desempleados más jóvenes. En cualquier caso, incluso para los colectivos que han accedido, también esta protección tiene carácter limitado en el tiempo.

Como ha sido ampliamente demostrado, las rentas mínimas autonómicas en España constituyen una red heterogénea y fragmentada de prestaciones que, a excepción del País Vasco, presentaban antes de la crisis una escasa cobertura y, por tanto, una reducida eficacia frente a la pobreza. Desde 2008 y en respuesta al fuerte incremento de la demanda, estos programas han sufrido cierta expansión, sin embargo, siguen estando muy por debajo de las situaciones de necesidad.

Para aproximarnos a la demanda potencial de este tipo de prestaciones de orientación familiar podríamos utilizar el indicador de hogares con todos los activos en paro, el cual constituye ya un total de 1.832.300 hogares en 2013, según la EPA. O de manera más ajustada, el de hogares sin ningún tipo de ingreso ni por empleo ni por prestaciones de la ECV. Ambos describen situaciones familiares en las que se acumulan las dificultades, y por tanto, en los que la falta de empleo o ingresos no se ve compensada por el resto de miembros del hogar.

Los dos indicadores mencionados han sufrido un fuerte incremento desde el inicio de la crisis. El número de hogares en los que no hay ingresos de trabajo ni prestaciones se ha duplicado desde 2008. El aumento ha sido más drástico en la última etapa, desde 2011, coincidiendo con el agotamiento de muchas prestaciones de desempleo. De este modo, la tímida expansión de las rentas mínimas, ya truncada con las políticas de ajuste a partir también de 2011, incrementa aún más la brecha entre necesidades y niveles de cobertura.

Gráfico 4. Evolución volumen de hogares sin ingresos y perceptores de renta mínima (2005-2012)

Fuente: EPA y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI).

Los datos de 2012 muestran un cambio de la tendencia expansiva de las rentas mínimas autonómicas y por primera vez, desde 2007, un descenso en la cobertura de dichas prestaciones que ese año tan solo dieron protección a 217.338, frente a los 223.940 del 2011 (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012). Y es que, en respuesta a la demanda creciente de estas prestaciones, son varias las Comunidades Autónomas que están adoptando estrategias de contracción para no aumentar el presupuesto asignado a este tipo de programas, o incluso, ajustarlo por la implementación de las agendas de austeridad. Este hecho se traduce en la transformación normativa de estos programas con el fin de reducir el número de personas beneficiarias. En el caso de Navarra, la reforma incorporó la limitación temporal de la percepción de la prestación a un total de 24 meses, además del aumento de los años de empadronamiento necesario para acceder al programa e incluso, la obligatoriedad de estar en situación regular. También en el País Vasco la reforma ha incrementado los meses de empadronamiento requeridos, una intensificación de los condicionamientos vinculados al programa y una clara apuesta por la activación. En ambos casos² se incrementa el esfuerzo institucional dedicado a la lucha contra el fraude en el cobro de estas prestaciones.

Comprobamos que la red de prestaciones mínimas en España sigue sin constituir una última malla de seguridad frente a la pobreza. Al igual que otros países mediterráneos como Italia, Grecia, o Portugal, con cobertura limitada de estas prestaciones respecto a los niveles de pobreza, y similar a los de 2007. Por el contrario, en países como Dinamarca, Reino Unido o Finlandia, la cobertura de las prestaciones de renta mínima complementadas con ayudas destinadas a alquileres de vivienda consiguen una drástica reducción de la población bajo el umbral de pobreza (OCDE, 2014).

² Véase para NAVARRA: Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la Renta de Inclusión Social (modificaciones: LF36/2013, de 26 de noviembre de 2013 y LF 13/2014, de 18 de junio de 2014). Para PAIS VASCO: Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social en Euskadi.

3.3. Las estrategias de compensación de ingresos dentro del hogar

Las limitaciones de la protección social pública frente al desempleo y la pobreza y la duración de la crisis están contribuyendo a reforzar el modelo familista de los países del Sur (del Pino y Rubio Lara, 2013). De este modo, ante el agotamiento de las prestaciones y la ausencia de otros dispositivos de mínimos, la responsabilidad de la protección económica de los desempleados recae en las familias. Este hecho lleva a la búsqueda de convivencias que favorezcan la redistribución de ingresos de trabajo y pensiones: emancipación tardía, vuelta al hogar de los padres de jóvenes recién emancipados, convivencia con pensionistas (Martínez-Virto, 2014). Estas estrategias tienen un fuerte coste de pérdida de autonomía de los miembros, entre ellos jóvenes y mujeres principalmente. Por otro lado, a diferencia de otras crisis de empleo en España, determinados tipos de familia se muestran especialmente vulnerables ante la falta de ingresos por empleo y prestaciones: es el caso de parejas jóvenes con o sin hijos en los que los dos miembros de la pareja tenían empleos temporales y ahora están en desempleo, hogares monoparentales y hogares de extranjeros sin red de protección familiar.

La encuesta FOESSA (EINSFF) nos ha permitido comprobar la importancia de estas estrategias de convivencia que permiten la combinación de diversos ingresos de trabajo y prestaciones dentro del hogar. Desde 2007 incrementa el número de hogares cuyos únicos ingresos provienen de prestaciones, alcanzando ya a un 33,8% de la población. Igualmente aumenta la proporción de hogares que combinan prestaciones y empleo dentro del hogar (26,8%). Como es lógico, se ha producido un importante descenso de los hogares que sólo viven de los ingresos por trabajo (38,2%). Aunque sin duda, el dato más dramático es el mantenimiento de la proporción de hogares sin ningún tipo de ingresos³ en la etapa más reciente, situación que alcanza a un 1,3% de la población en 2013 y que describe principalmente a hogares encabezados por desempleados jóvenes menores de 45 años.

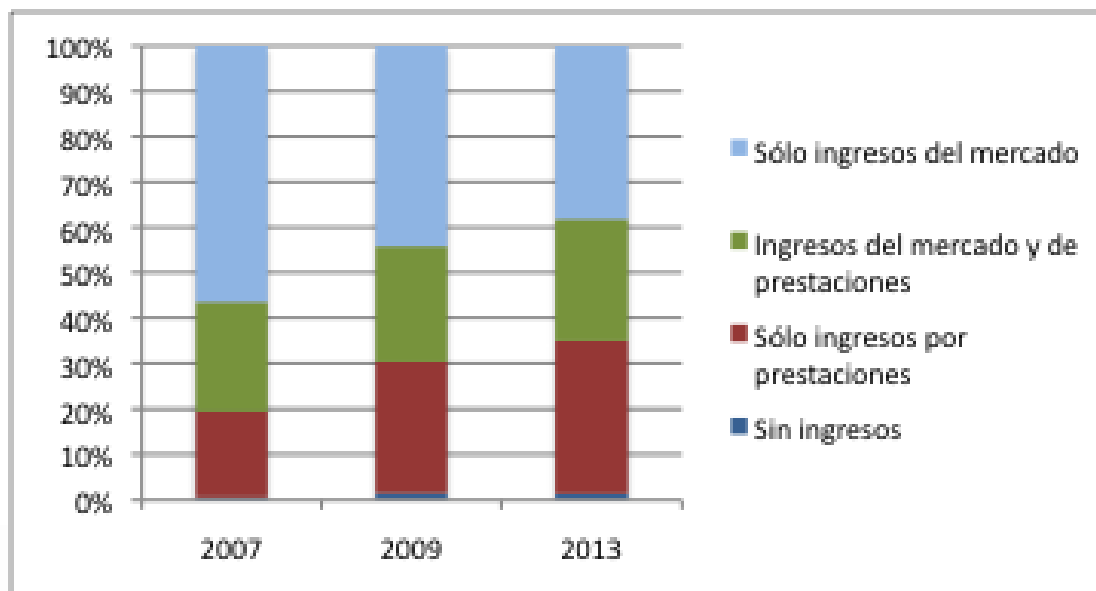
Tabla 9. Evolución de los tipos de hogar según su principal fuente de ingresos (%)

	Sin ingresos	Sólo ingresos por prestaciones	Ingresos del mercado y de prestaciones	Sólo ingresos del mercado
2007	0,6	18,9	24,1	56,4
2009	1,4	28,9	25,6	44,1
2013	1,3	33,8	26,8	38,2

Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013

³ Las situaciones sin ingresos en la Encuesta Foessa se miden a partir de los datos del año anterior, es decir, son hogares que el año anterior a la realización de la encuesta no tuvieron ningún ingreso de ninguna naturaleza, mientras que en la EPA es un indicador que se refiere a hogares en los que no hay nadie trabajando en ese momento (la semana anterior), ni pensionista, ni receptor de prestaciones para los desempleados.

Gráfico 5. Evolución tipos de hogar según su principal fuente de ingresos (%)



Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013

De este modo, comprobamos que las prestaciones económicas (pensiones o prestaciones de desempleo) están presentes en un 60% de los hogares. Tal y como consta en la tabla siguiente, en un 42% de los hogares españoles hay ingresos por pensiones, en un 12% de los hogares prestaciones de desempleo. Como ya se ha señalado, la presencia de pensionistas tiene una importancia significativa para la supervivencia de los hogares afectados por el desempleo: en un 22% de los hogares con desempleados había una pensión, mejorando significativamente la situación del hogar⁴.

La vulnerabilidad por tanto viene para aquellos hogares en los que no hay presencia de pensionistas y no hay prestaciones de desempleo. Familias extranjeras que han trabajado en nuestro país y ahora se encuentran en desempleo, hogares recién emancipados en los que todos sus miembros están en desempleo constituyen esta población fuera de la protección pública.

Tabla 10. Perceptores de distintos tipos de prestación 2013 (%)

Tipos de prestaciones	%
Hogares con pensiones	41,8
Hogares con prestaciones de desempleo	11,9
Hogares con prestaciones para educación (becas, ayuda transporte, comedor, ...)	0,3
Hogares con ayudas de servicios sociales (rentas mínimas, ayudas extraordinarias, ...)	1,2
Hogares con ayudas de entidades sociales	0,2

Fuente: EINSFF 2013

⁴ Para ampliar información relativa a las formas de gestión de la crisis en los hogares, costes de estas estrategias y presencia de pensiones por espacios de integración véase capítulo 3.7 de este mismo informe.

Si analizamos los ingresos anuales medios de cada tipo de hogar, aunque la dispersión interna en cada grupo es muy amplia, sobre todo, en lo relativo a ingresos por trabajo, se observa una situación significativamente mejor de aquellos hogares que combinan ingresos por trabajo de diversos miembros, o ingresos por trabajo y prestaciones respecto a los que solo viven de prestaciones.

Tabla 11. Ingresos medios anuales por distintos tipos de hogar según su fuente de ingresos 2013.

Tipo de ingreso en el hogar	Media de ingresos del hogar (€/ año)
Solo ingresos por prestaciones	12.776
Ingresos del mercado y de prestaciones	23.871
Solo ingresos del mercado	22.483

Fuente: EINSFF 2013

Por tanto, las prestaciones sociales no solo constituyen un amortiguador fundamental de las situaciones sin ingresos, sino que además, la limitación de cobertura ha llevado a la necesidad de adoptar alternativas de convivencia que tratan de extender la protección del hogar a través de la combinación, fundamentalmente, de prestaciones o subsidios por desempleo y pensiones. Con ello, se realza el modelo familista que caracteriza a la protección social en España pero, surgen nuevos riesgos sociales motivados por la sobrecarga familiar que podrían restar, limitar y cuestionar esta protección a corto, medio o largo plazo.

4. El impacto de la burbuja inmobiliaria en los procesos de exclusión social

La vivienda en propiedad constituye un importante factor de integración. En primera instancia porque cubre la necesidad básica de alojamiento y en segundo lugar porque, especialmente en España, implica desde hace décadas una estrategia de ahorro y protección. El incremento desmesurado del precio de un bien básico, utilizado como estrategia de inversión, contribuyó a que ya antes de la crisis muchos hogares sufrieran procesos de exclusión de la vivienda. La tardía emancipación de los jóvenes en España o las dificultades para hacer frente a los gastos de alquiler o compra de la vivienda ya eran fenómenos presentes en la sociedad española en el período anterior a la crisis. El desempleo y el empobrecimiento de los hogares en la crisis han incrementado los procesos de exclusión relacionados con la vivienda y evidencian la ausencia de una política social que favorezca el acceso a este bien básico.

4.1. El estallido de la burbuja inmobiliaria evidencia la ausencia de una política social de vivienda en España

La lógica mercantil que ha marcado el desarrollo del sector inmobiliario como uno de los más potentes en la economía española de las últimas décadas ayuda a entender el subdesarrollo de la política social de vivienda en España. El sector público ha promovido precisamente el desarrollo de este ámbito de protección social como un ámbito de negocio para diversos ámbitos de la economía española: construcción, promotoras, inmobiliarias y sector financiero

principalmente. Se ha producido un apoyo público explícito al acceso generalizado a la vivienda a través de la propiedad, promovido por la subvención directa a la actividad, la desgravación fiscal, la regulación del suelo para la construcción, o las facilidades para el crédito, entre otros. Por este motivo, el alquiler, que era una fórmula utilizada por un 50% de la población española en los años setenta, ha pasado a ser una opción minoritaria (12% de la población en alquiler en 2010). Este apoyo público al desarrollo del sector mercantil ha sido incompatible con la construcción de una política social de vivienda tal y como es entendida en Europa.

El alquiler social en España no alcanza más que a un 2% de la población cuando la proporción media europea es de un 9% y en países como Dinamarca esta fórmula es utilizada por un 30% de la población (CECODHAS, 2010). La fórmula más utilizada en España ha sido la promoción de vivienda protegida por parte del sector mercantil, y sin embargo, no afectaba a más de un 10% de las viviendas construidas en 2007. Esta fórmula, además, no ha logrado distanciarse significativamente de las tendencias de incremento constante de precios sufridas en las últimas décadas.

El precio del metro cuadrado de vivienda en España se ha multiplicado por doce desde 1984 hasta 2008. Por este motivo, la formación y crecimiento de la burbuja inmobiliaria en España ha generado diversos procesos de exclusión vinculados con las dificultades de acceso a la vivienda para determinados colectivos, principalmente la población joven y familias en situación de precariedad y pobreza. Así mismo caracterizan a este proceso el endeudamiento progresivo de una amplia franja de la población española que, en los años de bonanza donde contaban con un empleo, se animaron a comprar una vivienda que, a pesar de su elevado precio, contaba con beneficios fiscales y facilidades financieras. Por su parte, Naredo (2004) ofrece la cara opuesta resaltando la euforia colectiva patente entre aquella parte de la población nacional (y extranjera) que se sirvió de la coyuntura para acceder a una vivienda en propiedad, dando lugar tanto a una capitalización importante. Se produce, por tanto, una dualización de la propiedad, presentando a quienes accedieron a la misma en una fase favorable del ciclo y a quienes no pudieron llevar la inversión en vivienda a dicho término por el (posterior) agotamiento de su capacidad de pago.

4.2. Aumentan significativamente desde 2009 los procesos de exclusión debido a los gastos excesivos de vivienda

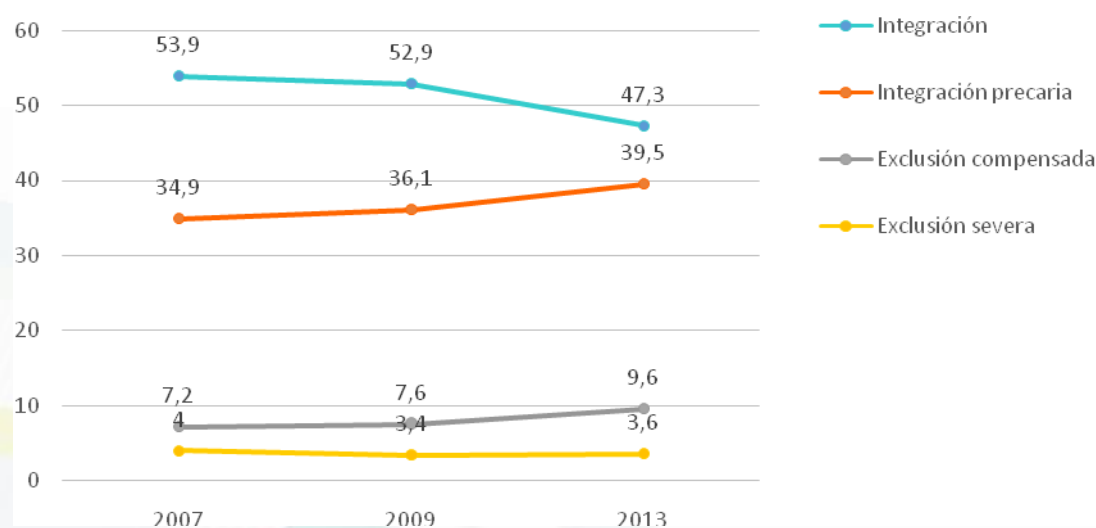
En el incremento de los procesos de exclusión social desde 2009 destaca de manera predominante la influencia de la exclusión de la vivienda a través del empobrecimiento de la población con motivo de la incongruencia entre los ingresos y los gastos relativos a mantener la residencia. En este sentido se destaca que si en el año 2007 el 4,5% de las personas encuestadas se encontraba por debajo del umbral de pobreza extrema, debido a tener unos gastos excesivos de vivienda, y, en el 2009, este porcentaje era del 7,6%, los datos referidos al año 2013 revelan un aumento significativo que representa ya al 11,1% de los hogares encuestados. Es decir, un aumento con respecto a 2007 de más del doble.

En el perfil de quienes se encuentran ahogados por los gastos de vivienda, destaca la fuerte presencia de hogares con alguna persona desempleada, ocupada y/o con menores de edad. La acumulación de dificultades en estos hogares hace muchas de estas familias ocupen un espacio mayor dentro de la exclusión severa.

4.3. La vivienda en propiedad (sin carga hipotecaria) como factor de inclusión

El hecho de contar con una vivienda en propiedad totalmente pagada se muestra como un notable factor de integración en nuestra sociedad. En el pasado año 2013, quienes gozaban de una vivienda en propiedad son, fundamentalmente, el grupo de los integrados (47,3%). Sin embargo, como se observa en el siguiente gráfico, esta proporción desciende drásticamente a un 9,6% en la exclusión moderada y a un 3,6% en la población excluida severa.

Gráfico 6. Evolución del porcentaje de hogares que tiene una vivienda en propiedad totalmente pagada. Subdivisión en función de los intervalos de inclusión. Período 2007-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFF 2007, 2009 y 2013.

Por el contrario, el colectivo más frecuente en el régimen de tenencia en propiedad con pagos pendientes es el de la integración precaria (42,2%). Cabe pensar que en estos hogares son, precisamente, los elevados gastos de vivienda lo que desestabilizan su nivel integración y estabilidad.

No obstante, es necesario matizar que dentro de cada uno de los espacios de integración hay un elevado número de hogares que no tiene la vivienda en propiedad. Si bien en cada espacio existe una franja de hogares que no cuenta con tal patrimonio, se observa una correlación positiva entre la tenencia de una vivienda en propiedad libre de cargas y la proximidad con el espacio referido a la integración. El período 2007-2013 refleja igualmente la continuidad con el incremento de dicho patrimonio, salvo en el caso de los hogares más desfavorecidos. Los hogares ubicados dentro de la exclusión severa que contaban con una vivienda en propiedad totalmente pagada pasaron del 20,5% en 2007 al 16,9% en 2013. Por su parte, han aumentado en 11,1 puntos los hogares definidos como integrados y que presentan dicha característica.

Tabla 12. Evolución de la vivienda en propiedad totalmente pagada por cada 100 hogares ubicado en cada espacio de integración. Periodo 2007-2013.

	2007	2009	2013
Integración	51	56,1	62,1
Integración precaria	37,2	42	45,5
Exclusión compensada	31,8	33,2	32,9
Exclusión severa	20,5	23,8	16,9
Total	100	100	100

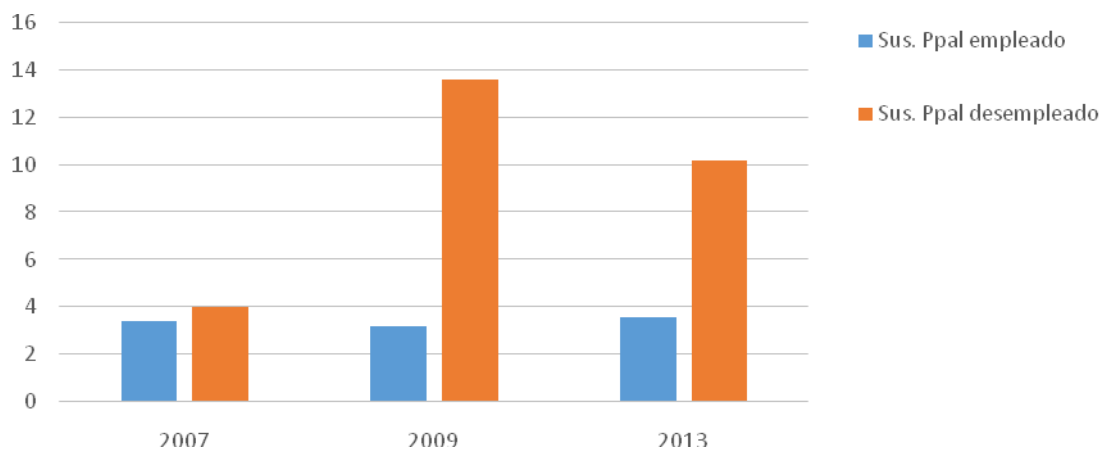
Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFF 2007, 2009 y 2013.

En relación al régimen de tenencia en alquiler, destaca que son también los hogares en integración precaria los que ocupan un mayor peso. Sin embargo, el grupo predominante en el alquiler social es el de la exclusión severa (39%) seguido del relativo a la integración precaria (38,8%). Todo ello parece indicar que la capacidad del régimen de tenencia en propiedad de absorber estratos sociales inferiores se ha ido erosionando a raíz de la eclosión de la burbuja inmobiliaria; diluyéndose los mecanismos de acceso al mismo. Así mismo, también es reseñable que son precisamente los hogares más excluidos los principales usuarios de las ayudas y programas de alquiler social, un nivel de protección especialmente cardinal a la hora de prevenir o compensar situaciones de riesgo o pérdida de la vivienda (Martínez-Virto, Lasheras, Pérez-Erasmus y Laparra, 2013).

4.4. Concentración de las amenazas de expulsión en los hogares con el sustentador principal en desempleo y ubicados en la exclusión severa

Los resultados de la EINSFF (2013) no apuntan hacia un incremento del número de amenazas de expulsión de la vivienda, manteniéndose, el porcentaje de hogares que sufre tales amenazas, prácticamente invariable (3,7%). Sin embargo, quien se encuentra en situación de desempleo, especialmente si es prolongado, afronta, obviamente, mayores obstáculos para asumir los costes de la vivienda. No obstante, el precio de la vivienda no ha sufrido un descenso acorde a la pérdida de capacidad adquisitiva de los hogares por la bajada de los salarios, por lo que las dificultades para afrontar los pagos de la vivienda parecen no afectar, en exclusiva, a los hogares cuyo sustentador principal se encuentra desempleado sino que, la imposibilidad de costear dichos gastos, se presenta también como una realidad para quienes detentan un empleo. Esta condición de vulnerabilidad se refleja en el hecho de que, en el año 2013, el 20,7% de quienes trabajan y el 46,6% de quienes se encuentran buscando empleo tienen complicaciones a la hora de asumir los gastos que supone tener una vivienda (alquiler, renta, suministros, etc.).

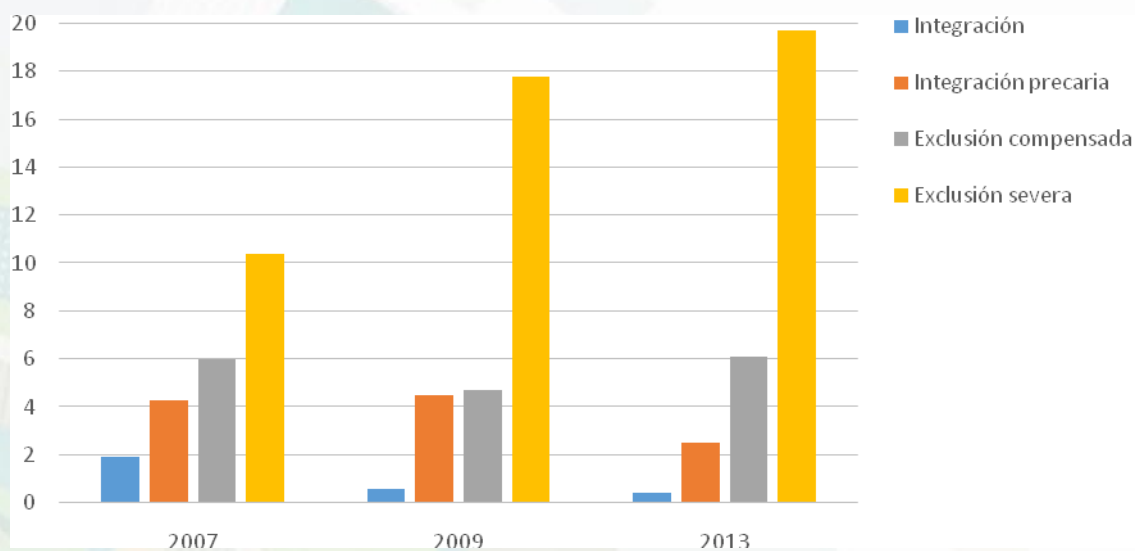
Gráfico 7. Evolución de las amenazas de expulsión por desahucio en función de la ocupación del sustentador principal. Período 2007-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFF 2007, 2009 y 2013.

Por tanto, más que al desempleo, las amenazas de expulsión de la vivienda están fuertemente asociadas a los procesos de exclusión en su conjunto. Como puede verse en el gráfico siguiente, en los últimos 6 años, la inseguridad para el mantenimiento de la vivienda se ha configurado como una característica diferencial de los hogares en exclusión severa, un riesgo prácticamente ausente en el espacio de la integración social.

Gráfico 8. Evolución de los hogares que sufre amenazas de expulsión de su vivienda en función de los intervalos de exclusión. Período 2007-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFF 2007, 2009 y 2013.

La amenaza por desahucio no supone necesariamente la ubicación dentro del espacio de la exclusión, pero existe una correlación positiva entre ambas variables. La pérdida de la vivienda está estrechamente vinculada a trayectorias de exclusión muy rápidas con fuertes implicaciones en las redes familiares de apoyo debido a que, en algunos casos, ha favorecido el desarrollo de modelos de multiconvivencia o la sobrecarga de algunas redes cercanas que ha tratado de apoyar al hogar con dificultades para evitar la pérdida de la vivienda o la exclusión residencial completa. Así mismo, trabajos como Fernández, *et al* (2014) alertan de que la pérdida de la vivienda obstaculiza o frena los procesos de incorporación social de los hogares. Por tanto, si bien la amenaza de desahucio, en sí misma, no es el detonante de los procesos de exclusión, la falta de unas ayudas de emergencia potentes para estas necesidades pone en riesgo la estabilidad del hogar, activa mecanismos de defensa familiar e impulsa algunos factores de exclusión social que cuestionan la capacidad del hogar para evitar caer a los espacios de exclusión severa (adicciones, enfermedades mentales, conflictos familiares, pérdida de autonomía, etc.) (Martínez-Virto, 2014)

4.5. La privación como resultado de asumir los costes de vivienda

La vulnerabilidad de los hogares se ha incrementado también a la hora de asegurar los suministros básicos de la vivienda. Las personas que han tenido avisos de corte de luz, agua o teléfono han pasado de ser el 9,1% en el año 2007 al 13,2% en 2013. A la par de dicho dato, se debe valorar igualmente el incremento de aquellos hogares que para compensar esta necesidad ponen en marcha estrategias que reducen los gastos fijos de la casa (electricidad, agua, calefacción, etc.). En los casos más extremos, el desarrollo de estas estrategias da lugar a una privación de los suministros básicos de un hogar (agua, luz, etc.). El porcentaje de hogares que ha desarrollado estas alternativas de ahorro y privación ha aumentado del 36,6% de los hogares en 2007 al 51,5% en 2013.

Un análisis más detallado revela la existencia de una relación de proporcionalidad directa entre quienes se encuentran en una situación cercana a la exclusión social y quienes aplican mayores estrategias de reducción del gasto en materia de vivienda, o, en su defecto, entre quienes perciben las consecuencias de la imposibilidad de asumir dichos costos.

Tabla 13. Evolución de los avisos de cortes de luz, agua o teléfono por cada 100 hogares ubicados en cada espacio de integración.

	2007	2009	2013
Integración	4,8	1,9	2,7
Integración precaria	16,8	11,9	12
Exclusión compensada	28,9	17,5	23,1
Exclusión severa	39,5	45,4	48,2
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFF 2007, 2009 y 2013.

Destaca el incremento del riesgo de perder los suministros básicos del hogar que se produce en el espacio de la exclusión severa, ya que si en 2007 el 39,5% de dichos hogares recibía tales avisos, en 2013 pasan a hacerlo el 48,2%. Los hogares ubicados en los restantes espacios de la integración han presentado una trayectoria similar caracterizada por una mejora significativa en el año 2009 y un subsiguiente empeoramiento para el último año analizado. La mejora inicial en este aspecto podría venir relacionada con la reducción de gastos en la

materia, que en algunos casos ha culminado en situaciones de privación, como vemos a continuación. Por su parte, el espacio que, seguido del relativo a la exclusión severa, muestra un mayor empeoramiento relativo, son paradójicamente los hogares más integrados.

La reducción de los gastos básicos de vivienda, tales como electricidad, agua o calefacción es una estrategia bastante universal. Los datos evidencian que a menor integración, mayor necesidad de aplicar estrategias de racionalización del gasto. Durante los años 2009 y 2013, en el espacio de la integración han pasado del 20,3% al 36,4% los hogares que desarrollaban esta estrategia. En la integración precaria del 42,3% al 53,5%, en la exclusión moderada del 57,4% al 68,2%, y, en la exclusión severa el aumento ha sido del 76% al 80,1%. Dentro de esta misma estrategia, cabe distinguir los casos en los que se trata de una racionalización del gasto (bienvenida incluso desde una perspectiva ecológica) en un contexto de aumento del precio de la energía, especialmente asociados al espacio de la integración, y los casos en los que implica una situación de privación a la hora de satisfacer una necesidad básica.

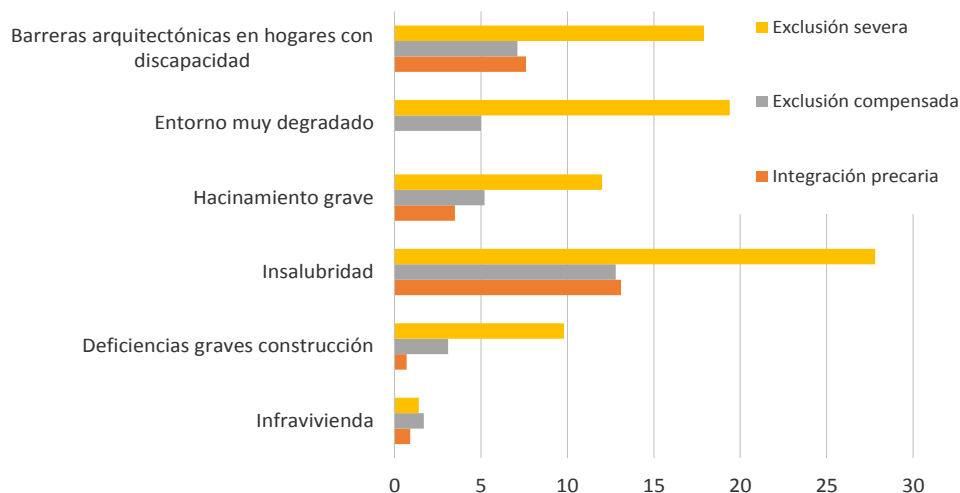
La pobreza energética se aprecia, en el 2013, en más de un quinto de los hogares entrevistados (21,5%), si la asociamos a aquellos que no podían soportar el coste de mantener la vivienda a una temperatura adecuada. Al valorar dicho dato en función de la situación económica de los hogares, se aprecia que la no ubicación de los mismos dentro de la pobreza no es suficiente para librarse de la aplicación de tal estrategia de privación, ya que, el 17,2% de los hogares no pobres no puede hacer frente al costo de mantener la vivienda a una temperatura adecuada. No obstante, el impacto es mayor cuanto mayor es la carencia de recursos; no pudiendo afrontar tales gastos el 34,5% de quienes se encuentran dentro de la pobreza relativa y el 46,8% de quienes están dentro de la pobreza severa.

4.6. El deterioro de la vivienda y su entorno como reflejo de los procesos de exclusión social

Aunque el parque de viviendas está muy renovado después de la enorme inversión realizada en este ámbito, las condiciones estructurales de la vivienda⁵ también empeoran en ciertos sectores. Se percibe un incremento en lo referente a la existencia de deficiencias graves en la construcción (pasa del 1,3% al 1,6%), de condiciones de insalubridad tales como humedades, suciedades y olores (del 7,4% al 9,6%), de barreras arquitectónicas (del 2,7% al 5,7%) y, especialmente, de la residencia en un entorno muy degradado (del 0,6% al 2,4%). El impacto de la crisis sobre las condiciones de habitabilidad de los hogares es también muy diferente entre los grupos sociales, obligando a dirigir la mirada hacia aquellos sectores más cercanos al espacio de la exclusión también en este ámbito.

⁵ El análisis de esta tabla se realiza solo en 3 de los espacios de exclusión debido a que son indicadores que forman parte de la operacionalización del concepto de exclusión y las situaciones de integración plena se definen por no tener ningún indicador. Es decir, si existe uno de estos problemas, ya no se consideraba como integración plena porque forman parte de uno de los 35 indicadores.

Gráfico 9. Problemas en relación a las condiciones de habitabilidad de la vivienda y su entorno, en función de intervalos de integración. Año 2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFF 2013.

5. La respuesta de la sanidad pública a la pérdida de salud física y mental de la población

5.1. El aumento de la exclusión social conlleva un aumento de los problemas de salud física y salud mental

La relación entre exclusión social y salud es estrecha y bidireccional. Las condiciones de vida determinan la salud física de los individuos, de tal forma que el desempleo, la pérdida de la vivienda, la pobreza y las privaciones inciden negativamente en la salud física y mental de quienes las padecen. Por otro lado, la presencia de estos problemas de salud puede constituir un fuerte obstáculo para la integración social y laboral, dependiendo de la red de apoyos y del acceso a recursos socio-sanitarios que pueda haber. Todo ello explica la presencia frecuente de problemas de salud física y mental entre la población excluida.

Con los datos de la encuesta comprobamos que el estado de salud de la población es peor conforme se intensifican los procesos de exclusión social:

Tabla 14. Proporción de hogares que manifiestan que su salud es mala o regular, en función de su nivel de integración (%)

	Integración	Integración Precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa
Regular	21,8	21	23	19
Mala	4,7	7,2	7,9	9,9
Francamente mala	1,6	4,4	4,1	6,8

Fuente: EINSFF 2013

El aumento del desempleo y la pobreza están empeorando, paulatinamente, las condiciones de vida de la población, en términos de privaciones relativas a alimentación, calefacción y acceso a otros bienes básicos. Algunos datos resultan especialmente dramáticos. Desde 2007 se ha duplicado el volumen de personas que declaran haber pasado hambre en algún momento, que ha pasado del 2% en 2007 al 4,5% en 2013.

Significativo resulta también el porcentaje de hogares en los que en 2013 existe un problema de depresión u otros trastornos de salud mental que asciende a un 10,7% del total. Como cabía prever, la falta de salud mental es mayor en las situaciones de exclusión más intensas. Prácticamente en uno de cada cinco hogares excluidos hay depresión o problemas de salud mental, mientras en los hogares plenamente integrados, la incidencia es del 6%.

5.2. Las políticas de austeridad comienzan a erosionar la eficacia del sistema sanitario

A pesar de la crisis, y de los recortes presupuestarios en esta materia, la gran mayoría de la población sigue teniendo acceso a la atención sanitaria, independientemente de su situación laboral y de ingresos, y hace uso de ella frecuentemente.

En 2013, un 30% de la población utilizó la sanidad en el último mes, hasta un 64% en los últimos seis meses y un 80% en el último año. Sin embargo, las dificultades económicas de los hogares pueden estar ya afectando a su acceso a la sanidad: un 4,3% de los hogares excluidos manifiestan requerir atención médica y no acudir al médico por no poder pagar el desplazamiento. Lo que puede ser más grave en el caso de hogares con enfermos, un 1% de los hogares no acudió al médico en el último años por dicho motivos (se produce un incremento desde su cifra de 0,1 en 2009).

Desde 2009 ha variado la tendencia de incremento progresivo de gasto sanitario en España y el porcentaje destinado ha decrecido un 0,5% per cápita. Esta tendencia de reducción del gasto sanitario también se ha manifestado, incluso de manera más intensa, en otros países del sur de Europa que han aplicado estrategias de austeridad como Grecia (reduce un 11%), Irlanda (6,6) y Portugal (2,2%). El resto de países europeos, sin embargo, han mantenido la tendencia de incremento progresivo del gasto sanitario (OCDE, 2014). Evidencias de distintos países y momentos históricos muestran que la reducción del gasto sanitario conlleva consecuencias directas en la salud de la población, especialmente, en los grupos más vulnerables: pérdida de capacidad de detección y prevención de enfermedades, tratamientos tardíos y otros. Desde 2009 el drástico descenso del gasto sanitario en Grecia lleva consigo un repunte de determinadas enfermedades como el SIDA, un aumento de casos de dependencia a alcohol y drogas o el incremento del número de personas sin hogar (Stuckler y Basu, 2012).

En España, la Ley aprobada en 2012 de medidas urgentes para la sostenibilidad del sistema sanitario introduce, entre otras, un incremento del copago farmacéutico y una propuesta de vuelta al aseguramiento en el sistema de atención universal existente hasta el momento. El

fuerte rechazo social y la propia negativa de algunas CCAA a excluir a ciertos colectivos de la atención sanitaria ha bloqueado, en cierta medida, su ejecución en buena parte del territorio y ha llevado al replanteamiento de sus supuestos. Sin embargo, en algunas Comunidades Autónomas las personas extranjeras no regularizadas ya están siendo excluidas de la atención sanitaria. En la encuesta EINSFF detectamos que un 0,5% de los hogares declaran no tener derecho a la atención sanitaria universal en relación con la inexistencia de este fenómeno en 2009.

Aunque quizás la evidencia más dramática del impacto de la reforma constituye el fuerte aumento de población que no puede comprar medicamentos debido a sus bajos ingresos y al incremento del copago. La población afectada por este tipo de privación pasaba del 5,4% en 2007 al 7% en 2009, pero se disparaba hasta el 15,8% en 2013.

Comprobamos que el efecto de la austeridad traducida en listas de espera, aumento del copago farmacéutico, o recorte de ayudas a la dependencia tiene un impacto especialmente intenso en la población excluida. Especialmente en lo concerniente a la pérdida del derecho a la atención sanitaria gratuita y las dificultades para seguir pagando medicamentos.

Tabla 15. Hogares que sufren el impacto de los recortes en sanidad por nivel integración, 2013 (%).

	Hogares integrados	Hogares excluidos
Ha dejado de comprar medicamentos o de seguir tratamiento por no poder pagarlo	1,7	10,2
Ha dejado de tener tarjeta sanitaria	0,2	2
Ha dejado de percibir ayuda a la dependencia	0,7	3,1
Ha requerido atención médica y no ha acudido al médico por estar en lista de espera	2,6	5,1

Fuente: EINSFF 2013

Asimismo, es una realidad que está estrechamente vinculada a algunos tipos de hogar especialmente vulnerables, debido a que la incidencia de este impacto es reseñable en los hogares monoparentales, o que cuentan entre sus miembros con personas ancianas, menores, jóvenes y/o personas con discapacidad. Comprobamos especialmente grave el efecto en los hogares con presencia de menores: hay menores en casi 4 de cada 10 hogares que no pueden ir al médico por no poder pagar el desplazamiento o que han dejado de percibir la ayuda a la dependencia, en 3 de cada 10 que no tienen tarjeta sanitaria o que no pueden ir al médico por estar en lista de espera y, de manera especialmente grave, los menores están en casi la mitad de los hogares que han dejado medicación o tratamientos por no poder hacerles frente económicamente.

Tabla 16. Hogares que sufren el impacto de los recortes en sanidad por tipos de hogares

	Monoparentales	Con mayores de 65	Con menores	Con jóvenes (18-24)	Con personas con discapacidad
Ha dejado de ir al médico por no poder pagar el desplazamiento	27,9	22,3	38,5	20,2	25,6
Ha requerido atención médica y no ha acudido al médico por estar en lista de espera	22,5	34,9	32,4	22,1	32,4
Ha dejado de comprar medicamentos o de seguir tratamiento por no poder pagarlo	24,2	22,6	45,2	29,1	29,6
Ha dejado de tener tarjeta sanitaria	12	7,8	29,4	20	12
Ha dejado de percibir ayuda a la dependencia	8,4	34,6	38,6	31,8	27,1

Fuente: EINSFF 2013 (% respecto al total de hogares que sufren el impacto)

En este sentido, cabe prever el efecto negativo que este abandono de la medicación pueda tener en el medio o largo plazo en la salud de quienes necesitan estos medicamentos, como son precisamente estos hogares con menores, personas ancianas o con discapacidad. Efecto que, como puede comprobarse, puede intensificar el proceso de polarización social ya que es más intenso en la población más excluida, que a su vez, hemos demostrado, tiene peor salud física y mental.

6. Los recortes en educación podrían aumentar la fractura social en el futuro

Por el momento la crisis económica no ha tenido reflejo negativo en los indicadores más básicos de acceso a la educación. España sigue manteniendo el nivel de escolarización previo a la crisis en los niveles obligatorios. Incluso, han mejorado algunos indicadores educativos que nos distancian de Europa como la tasa de abandono escolar temprano que descendió de un 28,4% en 2010 a un 24,9% en 2012. Este descenso no viene explicado por transformaciones del propio sistema, sino precisamente por la coyuntura laboral negativa que ha llevado a más jóvenes a mantenerse en el sistema educativo por más tiempo. A pesar de todo, la cifra sigue estando muy por debajo de la media europea, la cual se situaba en el 14,5% en 2012 (EUROSTAT).

Por tanto, sí es cierto que las estrategias de austeridad emprendidas tanto por el Ministerio de Educación, en lo concerniente a becas de estudios, como por las Comunidades Autónomas en términos de contratación, ratio alumnos/aula, tasas universitarias, etc. están generando un fuerte malestar social por la pérdida de calidad del sistema y los efectos en el acceso a enseñanzas post-obligatorias que será, todavía más intenso, para la población de menos recursos.

Por otro lado, el impacto del aumento de los procesos de exclusión educativa se relaciona con el empeoramiento de las condiciones de vida de los hogares en los que viven las personas en edad escolar y cómo esto puede afectar a su rendimiento, su manutención, los gastos de transporte, y en última instancia, su continuidad y paso hacia estudios postobligatorios no financiados, que son más caros y tienen menos apoyos.

La encuesta EINSFF 2013 nos permite evidenciar ya el impacto de algunos de estos recortes, y de nuevo, demostrar cómo estos afectan, en mayor medida, a los hogares en situación de exclusión.

Tabla 17. Hogares que manifiestan que la crisis y los recortes han afectado a su proceso educativo (2013) %

	Total hogares	Hogares integrados	Hogares excluidos
Abandono del proceso educativo	0,7	0,4	2,1
Ha abandonado estudios universitarios	0,4	0,2	0,9
Ha dejado de utilizar comedor escolar por no poder pagarlo	0,9	0,7	1,4

Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013

Un 0,7% de los hogares manifiestan haber tenido que abandonar el proceso educativo, esta proporción dentro de la exclusión social alcanza a un 2%, el mismo incremento se produce en hogares que han debido abandonar estudios universitarios o dejar de utilizar el comedor escolar.

En el corto y medio plazo, estas dificultades de financiación de estudios postobligatorios pueden intensificar los procesos de fractura social. Tal y como muestran los datos, existe una manifiesta relación entre nivel educativo e intensidad de la exclusión. Cuanto mayor es el nivel de estudios de las personas, menores son las posibilidades de sufrir procesos de exclusión social.

Tabla 18. Nivel de estudios de la población en función del nivel de integración 2013 (%)

	Integrado	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Total
<i>Total población</i>					
Ni lee ni escribe	2,5	0,1	3,2	3,8	7,1
No completa secundaria	26,5	24,1	27,0	27,5	32,6
Secundaria obligatoria	31,9	28,4	32,1	35,9	40,9
Secundaria post-obligatoria	25,8	28,6	26,2	25,3	13,5
Estudios superiores	13,3	18,8	11,6	7,4	6,0
<i>Población de 25 a 44 años</i>					
Ni lee ni escribe	0,1	0,1	0,3	1,0	0,3
No completa secundaria	2,3	8,6	13,6	29,2	9,9
Secundaria obligatoria	25,0	35,5	40,7	45,2	34,2
Secundaria post-obligatoria	43,3	39,0	35,7	19,4	37,5
Estudios superiores	29,2	16,9	9,6	5,2	18,2
<i>Población de 45 a 64 años</i>					
Ni lee ni escribe	0,1	0,7	2,0	7,9	1,3
No completa secundaria	13,3	24,2	28,3	37,2	22,0
Secundaria obligatoria	35,6	39,1	42,9	39,0	38,3
Secundaria post-obligatoria	30,7	25,8	20,2	10,1	25,4
Estudios superiores	20,3	10,2	6,5	5,8	13,0

Fuente: EINSFF 2013

En este caso la explicación es compleja. Podemos entender que la cualificación de las personas principales del hogar facilita la inserción laboral y, por tanto, previene el desempleo continuado y la pérdida de integración. A su vez, desde una perspectiva analítica que atienda la lógica reproductiva de las clases sociales, cabría reconocer que nacer en un hogar integrado ayuda a alcanzar un elevado nivel de estudios y favorece la inserción laboral, es decir, contribuye a mantener el nivel de integración de origen. En el otro extremo, los/as jóvenes de hogares excluidos alcanzan generalmente un menor nivel formativo debido a sus dificultades de acceso los estudios post-obligatorios por el precio de las tasas, transporte y su propia subsistencia, o la de su familia, en el periodo de estudios. Por ello, sus posibilidades de reproducir realidades de desigualdad y exclusión son mayores. De este modo, el efecto del encarecimiento de tasas de estudios postobligatorios y el recorte en las becas contribuirían claramente a intensificar estos procesos de exclusión en la educación superior de los hogares excluidos y, por tanto, la distancia entre las clases sociales en el medio y largo plazo.

Respecto a la cualificación destinada a las personas desempleadas, su limitación, no sólo en cobertura sino en eficacia, ha ido aumentando de manera paralela a la intensidad del fenómeno del desempleo en España. En 2013 ascendía a un 31,5% el porcentaje de hogares con personas en desempleo que no han recibido formación ocupacional en el último año, el doble que la proporción en 2007 (16,2%).

En España las altas tasas de desempleo existentes también en otras etapas han llevado a los gobiernos a optar por estrategias de flexibilización del mercado laboral y el mantenimiento de la protección económica del desempleo. De este modo, las políticas activas en España siempre

han tenido un carácter débil y residual. En 2007 este gasto en España suponía el 0,8% del PIB, menos que la media de la Unión Europea que fue de 2,5%, en 2011 (Eurostat, SEEPROS). El aumento del porcentaje en la UE a 2,8% indicaba un cierto nivel de aumento del esfuerzo destinado a programas de formación, mientras que el nivel de gasto en España se mantenía invariable y por tanto, se hacía manifiesta una falta de apuesta por las políticas de activación.

7. Se incrementa la atención de los servicios sociales a la población excluida

El impacto de la crisis en las condiciones de vida de la población ha supuesto un fuerte aumento y transformación en el perfil de la demanda de los servicios sociales de atención primaria. Las familias que se quedan sin ingresos o con problemas de vivienda se unen a la ya heterogénea población atendida por servicios sociales.

Esta nueva demanda supone un reto para una red de servicios ya saturada antes de la crisis por sus funciones de información y orientación al conjunto de la ciudadanía, sus programas específicos y, sobre todo, por el incremento de población dependiente.

Al margen del análisis general, caracteriza a nuestra red de servicios sociales la profunda heterogeneidad regional. Fruto de un proceso, iniciado en la transición, de descentralización de la responsabilidad de buena parte de los ámbitos de política social hacia las Comunidades Autónomas. Este hecho ha traído consigo una fuerte disparidad en las políticas de protección más recientes, como el caso de los servicios sociales y las políticas de inclusión, que surgen directamente en el ámbito autonómico a partir de los años ochenta. De este modo, cada sistema de servicios sociales autonómico se ha ido desarrollando en función de múltiples factores relacionados con el desarrollo social, económico, la autonomía fiscal y las distintas alianzas políticas que se desarrollan a nivel autonómico. Pero la potencialidad de las redes autonómicas no siempre ha respondido a la diversa realidad territorial de las situaciones de pobreza y exclusión.

Caracteriza también a este sector el fuerte peso de la gestión privada, tanto mercantil (en atención a personas mayores) como no lucrativa, presente en el ámbito de la atención a colectivos excluidos. Las grandes entidades de larga tradición de intervención con la pobreza, como Cáritas y otras de menor trayecto histórico pero de gran alcance como Cruz Roja o la ONCE, conviven en el sector con pequeñas y medianas iniciativas en el nivel autonómico o local. Estas entidades trabajan con todo tipo de grupos sociales: jóvenes, tercera edad, personas con discapacidad, inmigrantes, personas toxicómanas, transeúntes, minorías étnicas, mujeres excluidas, etc.

Con el paso de los años, muchas de estas entidades no lucrativas han sufrido un elevado grado de desarrollo y especialización en la provisión de atención a determinados colectivos. Desde los servicios sociales de la red pública se deriva habitualmente a las personas en situación de exclusión a estas entidades, bien en calidad de servicios especializados relacionados, generalmente, con el empleo, la vivienda, la inserción social en general, así como, en el trabajo con colectivos específicos: discapacidad, personas de origen extranjero, mujeres, minorías étnicas y otros. De hecho, en el sector de atención social en prestación de servicios a colectivos excluidos la presencia de la iniciativa social es central en contraste con un menor desarrollo del sector público en este campo. A diferencia de la respuesta que ofrece la Administración en la provisión y gestión directa de servicios a personas mayores, familia y menores, etc., la responsabilidad de la atención especializada a colectivos como el de las personas sin hogar, minorías u otros, recae principalmente en las entidades sociales. Ello es debido, según Rodríguez-Cabrero (2003) al desarrollo tardío y limitado del Estado de Bienestar. Por ello, el tercer sector se ha configurado como un proveedor de servicios que ha

complementado las lagunas del sector público, que, en el caso de las entidades más jóvenes, es altamente dependiente de las subvenciones de la administración pública.

Según la EINSFF 2013 se puede constatar que el volumen de población que acudió en 2013 a servicios sociales en busca de ayuda constituye un 7,6% del total, mientras que un 6,3 acudió a Cáritas, y un 4,6 a otras entidades sociales.

Tabla 19. Población atendida por distintos servicios en 2013

	Acude	No acude
Servicios Sociales municipales	7,6	92,4
Cáritas	6,3	93,7
Otras Entidades	4,6	95,4

Fuente: EINSFF 2013

El aumento de los procesos de exclusión ha reorientado la atención de los servicios sociales hacia la población más excluida. En 2007, tan sólo un 9% de la población en situación de exclusión severa había acudido en alguna ocasión a los servicios sociales locales. Sin embargo, en 2013, un 30% de estos hogares acudió en busca de ayuda (solicitud de rentas mínimas, ayudas de emergencia, apoyo, orientación y otros,). La lectura negativa del mismo dato nos lleva a entender que el 70% de la población en situación de exclusión severa no acudió a los servicios sociales en 2012.

Tabla 20. Proporción de personas que acuden a los distintos servicios en función de su situación de integración 2013 (%)

	Acude S.Sociales	Acude Cáritas	Acude otras Entidades
Integración	1.6	0.8	0.5
Integración Precaria	5.9	4.2	2.7
Exclusión moderada	14.5	11.5	7.9
Exclusión severa	30	31.9	26

Fuente: EINSFF 2013

Por otro lado, si en lugar de atender a esta incidencia sobre el porcentaje total de la muestra observamos al conjunto de la población atendida por los servicios sociales municipales se constata cómo el 7,9% lo constituye población en situación de integración, un 32% en integración precaria, un 25% población en exclusión moderada y un 34,9% en exclusión severa. El perfil de la demanda de Cáritas lo componen un 4,5% de población integrada, un 27% integración precaria, 23,8% exclusión moderada y un 44% exclusión severa.

En cuanto a la combinación de recursos como estrategia, tan sólo un 20% de los hogares acuden a ambos tipos de servicios (municipales y de la red social). Preocupa más el 50,4% de la población en situación de exclusión que no acude a ninguna de las dos redes.

De nuevo, la estrategia de austeridad autonómica puede estar afectando a la capacidad de atención de la red de servicios sociales tanto pública como de iniciativa social. Entre 2009 y 2012 el presupuesto destinado a Servicios Sociales por parte del conjunto de las Comunidades Autónomas se ha reducido en un 3,64% (García *et al*, 2013). La debilidad del sector en términos de reconocimiento de derechos vinculado a los servicios y prestaciones o en términos de apoyo social lo hace más vulnerable de cara a los recortes autonómicos. Estos recortes

también afectan a la atención de las entidades sociales financiadas en gran parte por subvenciones anuales. El *Estudio sobre el Presente y futuro del Tercer Sector social en un entorno de crisis* (2013), evidencia que el año 2012 supuso un punto de inflexión en términos de financiación para las entidades de tercer sector en España. La relación clientelista que se establecía entre las CCAA y las entidades sociales y la gran fragmentación que existe entre ellas son características que también influyen en la debilidad de este sector que tan afectado se está viendo por los recortes.

En Europa se viene alertando por los efectos sociales, en el corto, medio y largo plazo de la estrategia de austeridad aplicada precisamente al gasto social, y dentro del mismo, a los servicios que atienden a la población más vulnerable (Frazier y Marlier, 2012). La red de servicios sociales tanto pública como de iniciativa social constituyen una última red de protección a las necesidades más básicas de la población y está demostrado su fuerte efecto preventivo de procesos de deterioro y caída a la exclusión social. Los recortes en esta última red suponen, por tanto, un impacto directo en las condiciones de vida de la población más vulnerable con drásticas consecuencias en la pérdida de cohesión social.

8. Conclusiones

En resumen, el mantenimiento y el refuerzo de las políticas sociales tienen un demostrado efecto preventivo frente al deterioro de la situación social de las personas afectadas por el desempleo y la falta de ingresos. Por el contrario la limitación de las mismas en un contexto como el actual, puede conllevar un grave efecto multiplicador de los riesgos.

A través de los resultados ofrecidos hemos comprobado el importante efecto preventivo que los sistemas de protección social ejercen frente a la exclusión social. La protección social en sí misma previene las situaciones de pobreza y exclusión severa, como es el caso de las prestaciones económicas de desempleo o rentas mínimas, la atención sanitaria o la educación universal. Sin embargo, en el caso de España, ya antes de la crisis se presentaban fuertes limitaciones para garantizar la superación de las situaciones de exclusión y pobreza. Los límites de la protección frente al desempleo, la ausencia de una política social de vivienda, o de políticas de atención y apoyo a las familias y programas de lucha contra la exclusión son evidencia de ellos y explican, en parte, el crecimiento de las situaciones de pobreza y exclusión social. Estos fenómenos pueden ser interpretados en clara lectura generacional ya que la pobreza infantil presenta un crecimiento preocupante respecto a la realidad europea y la exclusión social afecta a los hogares más jóvenes. Se comprueba que la acción de los sistemas de protección social refuerza los lazos de integración de las redes familiares más integradoras, a través de garantizar la continuidad en el sistema educativo, la combinación de prestaciones e ingresos dentro del hogar para prevenir los procesos de exclusión residencial, o la disponibilidad de ingresos para hacer frente al coste de los medicamentos. Por el contrario, la ausencia de protección social también identifica a los hogares más excluidos, en los que, además de los procesos de exclusión del empleo, se concentran los problemas para el mantenimiento de la vivienda y la ausencia de prestaciones.

Las políticas de austeridad en España implican ya cierto deterioro de la capacidad integradora de los sistemas de salud, educación, y sobre todo, de servicios sociales. Estos recortes además, tienen un impacto diferenciado en la sociedad española, afectando de manera más intensa a las condiciones de vida de la población más excluida. En el medio y largo plazo, este deterioro de los sistemas de protección social puede contribuir a incrementar la brecha social generada por el mercado de trabajo en nuestro país.

9. Bibliografía

- BEHRENDT, C. (2000). *Holes in the safety net? Social security and the alleviation of poverty in a comparative perspective*. Luxembourg Income study Working Paper nº 259. En línea. Consultado el 28 de junio de 2014. Disponible en http://praha.vupsv.cz/fulltext/hel_70.pdf
- CARITAS (2014). "La fractura social se ensancha. Precariedad y cohesión social". Boletín de Análisis y Perspectivas. Madrid: Caritas.
- CECODHAS (2010). *Yearbook*. En línea. Consultado el 28 de junio de 2014. Disponible en <http://www.housingeurope.eu/>
- ESPING-ANDERSEN, G. (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- EUROSTAT, <http://ec.europa.eu/eurostat>
Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS)
Survey of Income and Living Conditions (SILC)
- FRAZER, H.; MARLIER, E. (2014) *Social impact of the crisis and developments in the light of fiscal consolidation measures*, Independent Experts on Social Inclusion (Social Inclusion Policy and Practice EPS/INSTEAD). Final Report. En línea. Consultado el 30 de junio de 2014. Disponible en <http://www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8991.en>
- FERNÁNDEZ, G.; MARTÍNEZ-VIRTO, L.; PÉREZ-ERANSUS, B.; PÉREZ-MAYO, J.; SÁNCHEZ, E. (2014). *¿Qué hacemos contra la pobreza?* Madrid: Grupo AKAL.
- FUNDACIÓN DE PWC (2013). *Estudio sobre el presente y futuro del Tercer Sector social en un entorno de crisis*. Barcelona: Fundación La Caixa. (en línea). www.obrasocial.lacaixa.es. Último acceso 20 de junio de 2014
- GARCÍA G.; BARRIGA, L.; RAMÍREZ, JM.; SANTOS, J. (2013). Informe DEC. Índice de desarrollo de los servicios sociales. Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. (en línea). www.directoressociales.com. Último acceso 23 de junio de 2014
- GALLIE, D.; PAUGAM, S. (EDS.) (2000) *Regímenes de bienestar y de la experiencia del desempleo en Europa*, Oxford: Oxford University Press.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, <http://www.ine.es>
Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)
Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística (EPA)
- LEY 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia
- LEY FORAL 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la *Renta de Inclusión Social en Navarra*. (modificada por la LEY FORAL 36/2013, de 26 de noviembre y por la LEY FORAL 13/2014, de 18 de junio)
- Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la *Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social en Euskadi*.
- LAPARRA, M. y PÉREZ, B. (coord.) (2011) *El primer impacto de la crisis en la cohesión social*. Fundación Foessa. Madrid: Cáritas.

- LAPARRA, M.; PÉREZ, B. (coord.) (2012) *Crisis y fractura social en Europa: Causas y efectos en España*. Colección de estudios sociales nº 35. Barcelona: Obra social La Caixa.
- MARÍ-KLOSE, P. Y MARÍ-KLOSE, M. (2013) “¿Cómo se reduce la pobreza en los países ricos? Políticas de aseguramiento, redistribución y asistencia social en el Estado de bienestar” en Del Pino, Eloisa y Rubio^a Josefa (Ed.) *Los Estados de bienestar en la encrucijada*. Madrid, Tecnos.
- MARTÍNEZ-VIRTO, L.; LASHERAS, R.; PÉREZ, B; LAPARRA, M. (2013): “Indicaciones para intervención del trabajo social en situaciones de riesgo y pérdida de vivienda y escala de apoyo para la elaboración del modelo de informe social”. En LIMA, A (coord.): *Trabajo Social e intervención en situaciones de riesgo de pérdida de vivienda. Colección Herramientas e Instrumentos del Trabajo Social*. Madrid: Consejo General del Trabajo Social
- MARTÍNEZ-VIRTO, L. (2014) *Crisis en Familia: Síntomas de agotamiento de la solidaridad familias*. VII Informe sobre desigualdad y exclusión social en España 2014. Foessa: Madrid
- MORENO, L. (2013). *La Europa asocial: Crisis y Estado del bienestar*. Madrid, Península.
- NAREDO, J. M. (2004). *Perspectivas de la vivienda*. ICE: Revista de Economía. Mayo-junio 185.
- RODRÍGUEZ-CABRERO, G. (coordinador) (2003). *Las Entidades Voluntarias de Acción Social en España*. Informe General. Madrid: Fundación Foessa.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004). *El Estado de bienestar en España, debates, desarrollo y retos*, Madrid, Fundamentos.
- SAINSBURY, D.; MORISSENS, A. (2002), “Poverty in Europe in themid-1990s: theeffectivenessofmeans-testedbenefits”. *Journal of European Social Policy* 4 (12).
- SARASA, S. y MORENO, L. (1995) *Los Estados de Bienestar en la Europa del Sur*. Politeya nº7. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- INE (2014). Datos de la Encuesta de población activa
- MSSSI (2012). *El Sistema Público de Servicios Sociales: el informe anual de Rentas Mínimas de Inserción*. Madrid: Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. (en línea). Consultado el 22 de junio de 2014. Disponible en www.msssi.gob.es.
- OCDE (2014). *Society at a Glance, Social indicators*. “The crisis and its aftermath”. En línea. Consultado el 30 de junio de 2014. Disponible en http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/society-at-a-glance_19991290
- STUCKLEY, D.; BASU, S. (2013) *Por qué la austeridad mata: El coste humano de las políticas de recorte*. Madrid: Taurus editorial.

10. Acrónimos

ECV: Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística.

EPA: Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística.

FOESSA: Fundación para el Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.

EINSFF: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA

MSSSI: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

MTAS: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

SEEPROS: Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social.

SEPE: Servicio Público de Empleo Estatal

SILC: Survey of Income and Living



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA



Caritas