

VI Informe  
sobre  
exclusión  
y desarrollo  
social  
en España  
2008

CONCLUSIONES



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

© FUNDACIÓN FOESSA  
San Bernardo, 99 bis  
28015 Madrid  
informacion@foessa.org  
www.foessa.es

© Cáritas Española Editores  
San Bernardo, 99 bis  
28015 Madrid  
Teléf.: 91 444 10 00  
publicaciones@caritas.es  
www.caritas.es

ISBN: 978-84-8440-491-0

Depósito Legal: M-48477-2008

Preimpresión e impresión:

Gráficas Arias Montano, S. A.  
28935 Móstoles (Madrid)

Impreso en España/*Printed in Spain*



# Autores y colaboradores de los equipos de investigación del VI Informe FOESSA

- ALAMÁ SABATER, LUISA.** *Profesora de la Universidad Jaume I de Castelló.*
- ALGUACIL GÓMEZ, JULIO.** *Profesor Titular de Sociología en la Universidad Carlos III de Madrid.*
- ANTÓN, FERNANDO.** *Investigador de la Universidad Complutense de Madrid.*
- ARREGUI GOROSPEGUI, BEGOÑA.** *Profesora Titular de la Universidad del País Vasco.*
- ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, ANA.** *Investigadora RyC. Área de Sociología. Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica. Universidad de Alcalá.*
- ATIENZA AZCONA, JAIME.** *Economista e investigador senior del Departamento de Estudios de Intermón Oxfam.*
- AYALA CAÑÓN, LUIS.** *Profesor Titular de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos.*
- AZAGRA ALBERICIO, PILAR.** *Profesora de la Facultad de Sociología de la Universidad Pontificia de Salamanca en Madrid.*
- AZPITARTE RAPOSEIRAS, FRANCISCO.** *Investigador del Departamento de Economía Aplicada de la Universidade de Vigo.*
- BÁRCENA MARTÍN, ELENA.** *Profesora Contratada Doctora de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga.*
- BLASCO JULIÁ, JAUME.** *Investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona.*
- BORDAS MARTÍNEZ, JULIO.** *Profesor Titular de Sociología de la UNED y Patrono de la Fundación FOESSA.*
- CABRERA CABRERA, PEDRO JOSÉ.** *Catedrático de Sociología. Facultad de Ciencias Humanas y Sociales. Universidad Pontificia Comillas de Madrid.*
- CANTO SÁNCHEZ, OLGA.** *Profesora Titular de Economía Aplicada de la Universidade de Vigo.*
- CARRASCO CARPIO, CONCEPCIÓN.** *Profesora Contratada Doctora Área de Sociología de la Universidad de Alcalá.*
- CASADO PÉREZ, DEMETRIO.** *Director del Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO).*
- CAYO PÉREZ BUENO, LUIS.** *Presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI).*

- CHULLILLA CANO, JUAN LUIS.** *Profesor de la Facultad de Sociología de la Universidad Pontificia de Salamanca en Madrid.*
- CORTÉS ALCALÁ, LUIS.** *Profesor Titular de la Universidad Complutense de Madrid.*
- DE LORENZO, RAFAEL.** *Secretario General del Consejo General de la ONCE.*
- DEL CASTILLO SANZ, ANDRÉS.** *Profesor de la Facultad de Informática de la Universidad Pontificia de Salamanca en Madrid.*
- DEL RÍO OTERO, CORAL.** *Profesora Titular de Universidad del Departamento de Economía Aplicada de la Universidade de Vigo.*
- DEL VALLE GÓMEZ, GABRIELA.** *Investigadora del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona.*
- ESTEVE MORA, FERNANDO.** *Profesor Titular de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid.*
- FERNÁNDEZ JURADO, YOLANDA.** *Profesora Propia Agregada. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Pontificia Comillas de Madrid.*
- FERNÁNDEZ MORALES, ANTONIO.** *Profesor Titular de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga.*
- FERNÁNDEZ VIGUERA, BLANCA.** *Profesora Titular de Escuela Universitaria. Departamento de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra.*
- GALVE, MARIANO.** *Psiquiatra. Consejero de Cáritas Diocesana de Zaragoza.*
- GARCÍA GARCÍA, ÁNGEL.** *Colaborador de ALTER Grupo de Investigación. Área de Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad Pública de Navarra.*
- GARCÍA LIZANA, ANTONIO.** *Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga.*
- GARCÍA SERRANO, CARLOS.** *Profesor Titular de Universidad del Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica de la Universidad de Alcalá.*
- GIMÉNEZ MARÍN, FRANCISCO JAVIER.** *Sociólogo Equipo EDIS.*
- GÓMEZ CIRIANO, EMILIO JOSÉ.** *Profesor Colaborador Doctor. Escuela Universitaria de Trabajo Social de Cuenca. Universidad de Castilla-La Mancha.*
- GRADÍN LAGO, CARLOS.** *Profesor Titular de Universidad del Departamento de Economía Aplicada de la Universidade de Vigo.*
- GUIJARRO, ALBERTO.** *Ingeniero Industrial por la Universidad Politécnica de Madrid y miembro del GO-CMA.*
- GUINEA, DANIEL.** *Investigador postdoctoral I3P del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.*
- ITRAGO, DEBORAH.** *Investigadora asociada del Departamento de Estudios y Campañas de Intermón Oxfam.*
- ITURBIDE RODRIGO, RUT.** *Ayudante de proyectos de la Universidad Pública de Navarra.*
- IZQUIERDO ESCRIBANO, ANTONIO.** *Catedrático de Sociología en la Universidad de Coruña. Representante español y experto en Migraciones Internacionales del SOPEMI en la OCDE.*
- JUÁREZ RODRÍGUEZ, ALMUDENA.** *Profesora de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pontificia Comillas.*
- JURADO MÁLAGA, ANTONIO.** *Profesor Titular de Economía Aplicada de la Universidad de Extremadura.*
- LAPARRA NAVARRO, MIGUEL.** *Profesor Titular de la Universidad Pública de Navarra.*
- LÁZARO FERNÁNDEZ, SANTA.** *Profesora Titular de Psicología y Trabajo Social de la Universidad Pontificia Comillas.*
- LLUCH FRECHINA, ENRIQUE.** *Profesor de Economía de la Universidad CEU Cardenal Herrera de Valencia.*
- LÓPEZ ADROVER, CARLA.** *Departamento de Programas de UNAD.*

- LÓPEZ DE LA NIETA BEÑO, MYRIAM.** *Profesora Asociada. Sociología de la Educación. Facultad de Educación. Universidad Complutense de Madrid*
- LUMBRERAS, JULIO.** *Profesor de la ETS de Ingenieros Industriales y miembro del GOCMA, Grupo de Cooperación en Calidad, Organización y Medioambiente.*
- MALO, MIGUEL ÁNGEL.** *Profesor Titular del Departamento de Economía e Historia Económica de la Universidad de Salamanca.*
- MARBÁN GALLEGO, VICENTE.** *Profesor Contratado Doctor de la Universidad de Alcalá.*
- MARTÍN NIETO, JAVIER.** *Director de Comunicación UNAD y de la RIOD.*
- MARTÍN REYES, GUILLERMINA.** *Catedrática de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga.*
- MARTÍNEZ, CARLOS.** *Investigador de la Universidad Complutense de Madrid.*
- MARTÍNEZ ARRIETA MÁRQUEZ DE PRADO, TERESA.** *Psicóloga del SAJIAD (Servicio de Asesoramiento a Jueces e Información y Atención a Drogodependientes).*
- MARTÍNEZ BUJÁN, RAQUEL.** *Profesora Ayudante de Sociología de la Universidade da Coruña.*
- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO ARTOLA, ANTIDIO.** *Profesor Asociado del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.*
- MARTÍNEZ LÓPEZ, ROSA.** *Profesora Titular de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos.*
- MENESES FALCÓN, CARMEN.** *Profesora de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pontificia Comillas.*
- MOLPECERES ABELLA, MERCEDES.** *Profesora de Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid.*
- MORENO FUENTES, FRANCISCO JAVIER.** *Investigador, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC).*
- MOTA LÓPEZ, ROSALÍA.** *Profesora de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pontificia Comillas.*
- MUÑOZ DE BUSTILLO, RAFAEL.** *Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Salamanca.*
- NAVARRETE RUIZ, JIMENA.** *Investigadora de la Universidad Complutense de Madrid.*
- NAVARRO RUIZ, CAROLINA.** *Profesora Contratada Doctora de Economía Aplicada de la UNED.*
- NÚÑEZ VILLAVERDE, JESÚS A.** *Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).*
- OBRADORS PINEDA, ANNA.** *Investigadora del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona.*
- PÉREZ ERANSUS, BEGOÑA.** *Profesora Titular de Escuela del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.*
- PÉREZ MAYO, JESÚS.** *Profesor Contratado Doctor de Economía Aplicada de la Universidad de Extremadura.*
- PÉREZ YRUELA, MANUEL.** *Profesor de Investigación de Sociología del CSIC, Director del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA).*
- RENES AYALA, VÍCTOR.** *Responsable del Departamento de Estudios de FOESSA y de Cáritas Española.*
- REY MARCOS, FRANCISCO.** *Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).*
- RODRÍGUEZ, ARANTXA.** *Profesora Titular de la Universidad del País Vasco.*
- RODRÍGUEZ CABRERO, GREGORIO.** *Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá.*
- RUBIO GUZMÁN, EVA.** *Profesora de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pontificia Comillas.*
- RUIZ OLABUENAGA, JOSÉ I.** *Catedrático Emérito de la Facultad de Sociología de la Universidad de Deusto.*
- RUIZ VILAFRANCA, RAÚL.** *Sociólogo Equipo EDIS.*
- SARASA URDIOLA, SEBASTIÁN.** *Profesor Titular de la Universidad Pompeu i Fabra.*
- SASTRE GARCÍA, MERCEDES.** *Profesora Titular de Economía Aplicada de la Universidad Complutense.*

**SEGOVIA BERNABÉ, JOSÉ LUIS.** *Profesor de Análisis de la Realidad y Moral Social. Inst. Sup. Pastoral. Universidad Pontificia de Salamanca en Madrid*

**SOLANES CORELLA, ÁNGELES.** *Profesora Titular de la Universitat de València.*

**SUBIRATS HUMET, JOAN.** *Catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Barcelona y Director del instituto de Gobierno y Políticas Públicas.*

**TERRÉN LALANA, EDUARDO.** *Profesor Titular de la Universidad de Salamanca.*

**TRUJILLO CARMONA, MANUEL.** *Coordinador de la Sección de Estadística del IESA-CSIC.*

**UBRICH, THOMAS.** *Sociólogo Equipo EDIS.*

**VIDAL FERNÁNDEZ, FERNANDO.** *Profesor Titular de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid.*

**VILLALÓN OGÁYAR, JUAN JOSÉ.** *Profesor del Departamento de Sociología III (Tendencias Sociales). UNED.*

**VILLAR HERRANZ, CRISTINA.** *Socióloga Equipo EDIS.*

**ZURDO ALAGUERO, ÁNGEL.** *Profesor de Sociología de la Universidad de Alcalá*



# Índice

<b>Presentación</b>	11
<b>Capítulo 1. La visión del desarrollo social en el siglo XXI</b>	15
a. Una visión desde el Norte: PIB y desarrollo social	18
b. Propuestas de indicadores alternativos	20
c. Desarrollo social en el siglo XXI	23
<b>Capítulo 2. Desigualdad, pobreza y privación</b>	27
a. Tendencias en la distribución de la renta	29
b. La pobreza en la España contemporánea	37
c. Condiciones de vida y dinámica de la pobreza	45
<b>Capítulo 3. La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación</b>	53
a. Un sistema de indicadores	56
b. Resultados: la medida de la exclusión social en España	62
c. Las características de los hogares afectados por procesos de exclusión	66
d. La inmigración como mano de obra y la exclusión laboral	68
e. La configuración del espacio social de la exclusión en España	75
f. Exclusión social y pobreza económica: la necesidad de diversificar las políticas contra la exclusión	83
<b>Capítulo 4. La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación</b>	89
4.1. Empleo y exclusión: del paro a la temporalidad	89

<b>4.2. Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas</b>	101
<b>4.3. La exclusión residencial en España</b>	113
<b>4.4. Sistema educativo y desigualdad. Un estudio de la población adulta y los menores en edad de escolarización obligatoria</b>	123
<b>4.5. Acceso, estructura y uso del Sistema Nacional de Salud: efectos sobre las desigualdades en salud y la exclusión social</b>	135
<b>4.6. Los servicios sociales: carencias relativas a las situaciones de pobreza, marginación social, exclusiones y desigualdades</b>	145
<b>4.A. Anexo</b>	157
<b>Capítulo 5 Actores institucionales y sociales en las políticas sociales</b>	169
a. El Modelo Social Europeo	171
b. El Estado de bienestar en el contexto del Modelo Social Europeo	173
c. Los rasgos estructurales del modelo español de Estado de bienestar	175
d. Dualidades y factores de convergencia del TS europeo en el proceso de producción del bienestar social	178
e. El TSAS en el desarrollo social en España	180
f. Participación y asociacionismo en España: Estado de la cuestión	183
g. El proceso de institucionalización del voluntariado	185
<b>Capítulo 6 Capital social y capital simbólico como factores de exclusión y desarrollo social</b>	189
a. Capital asociativo	191
b. Capital relacional	194
c. Identidades sociales y exclusión	199
d. Capital social e inmigración	202
e. Capital social y simbólico en los procesos de exclusión y empoderamiento	204
<b>Capítulo 7 El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión</b>	211
a. La dimensión de la población extranjera	213
b. La composición sociodemográfica	215
c. La segmentación jurídica	222
d. La inmigración como mano de obra y la exclusión laboral	224
e. El gobierno de las migraciones y la integración de los inmigrantes	239
f. La percepción de la inmigración	240
g. ¿Ha cambiado el modelo migratorio durante el siglo XXI?	242
<b>Capítulo 8 España en el mundo</b>	245
a. Tendencias, gobernanza y cooperación	247
b. Comercio e inversión	249
c. Cambio climático	250
d. En relación a la ayuda al desarrollo	251
e. Movimientos y organizaciones para el cambio	254





P

# Presentación

El deseo de que los estudios sobre la situación social de España alcance al mayor número de personas, siempre ha estado presente en la Fundación FOESSA. Por ello se han ido realizado resúmenes de los diversos Informes publicados. En este caso, con motivo de la publicación del VI Informe FOESSA sobre «EXCLUSIÓN Y DESARROLLO SOCIAL EN ESPAÑA», también hemos querido que sus resultados estén a disposición de todos, y de forma inmediata.

Este es el objeto de esta publicación, ofrecer al más amplio público posible los resultados del VI Informe FOESSA 2008. No trata por ello, de resumir todo lo que este Informe comprende, sino de sus aportaciones más señaladas. El propio Informe recoge al final de cada capítulo las conclusiones del mismo. Con la guía de esas conclusiones hemos preparado esta publicación elaborando una síntesis de lo más importante que cada capítulo aporta. Se han complementado con otros textos del capítulo, y con algunas tablas, gráficos y cuadros, que ayudan a la mejor comprensión del texto.

Aun de forma breve, es oportuno destacar que el principal elemento vertebrador del VI Informe FOESSA es la preocupación por el desarrollo social; es decir, por los procesos estructurales, entre los que especialmente —aunque no exclusivamente— destacan los de tipo económico, dada la mejora en el largo plazo de los niveles medios de riqueza de nuestra sociedad y el nuevo tipo de crecimiento basado en el conocimiento y la información, y sus consecuencias, así como por las políticas y sus

efectos sociales. Unos y otras proponen modernizar el modelo europeo en el que, sin embargo, aún no está plenamente garantizada la cohesión social y la asunción de los retos para el desarrollo social. De ahí, de cruzar los objetivos del desarrollo social con los procesos y estructuras que le condicionan, toma sentido y valor el VI Informe FOESSA. Esta interacción, casi podríamos decir, esta matriz de interacción es transversal a todo el Informe y a sus capítulos. Lo que ayudará a comprender no sólo lo que pretende el Informe, sino también lo que podremos encontrar en el mismo.

Por otra parte, es igualmente oportuno delimitar el período de referencia de su investigación. Es constatable en los diversos capítulos del Informe que el período de estudio se refiere a los años noventa del pasado siglo y primera mitad del presente. Es el período que se inicia a partir del anterior Informe FOESSA (V Informe, 1994), en el que la actual situación de crisis aún no se había hecho presente. Se trata de un período de extensión y consolidación de un crecimiento económico sostenido, del crecimiento del empleo, de la corriente migratoria, de la presencia de España en el mundo, incluso de cambios muy importantes en el propio ámbito relacional, por citar algunos de los más relevantes. Es un período que, por otra parte, ha contado con gobiernos de diversa orientación, incluso con distintos equipos dentro de la misma orientación.

Por último, conviene precisar que es un Informe sobre el Desarrollo Social abordado desde los vectores señalados por las Cumbres Mundiales. La exclusión es, pues, una dimensión especialmente presente en todo el Informe, pero de modo transversal a los diversos aspectos que trata. Eso no es óbice para que tenga un tratamiento específico en un capítulo concreto del Informe, pero no sólo no se reduce a él, sino que es el foco de orientación de lo que se pretende en el conjunto de sus capítulos.

En cuanto al texto que ofrecemos en esta publicación conviene tener presente algunas observaciones. El objetivo de ofrecer las conclusiones más relevantes, y la necesidad de obviar las reiteraciones en el texto, han hecho que no siempre esta publicación siga la misma estructura del capítulo correspondiente del VI Informe, aunque procuran seguir el mismo proceso expositivo que el del capítulo de referencia.

Además, puede llamar la atención la numeración con que aparecen las tablas, los gráficos y los cuadros en esta publicación. En cuanto a esto, el criterio que se ha seguido es el de mantener la misma numeración con que aparecen en el VI Informe FOESSA. De este modo cada vez que se quiera consultar el texto completo en el VI Informe, se podrán localizar fácilmente. En cuanto a la forma de numeración, el primer dígito que aparece es el del capítulo correspondiente, y el segundo es el número de orden de esa tabla, gráfico o cuadro. Con una excepción, la del capítulo 4. Este

capítulo tiene una cierta complejidad pues está compuesto por varios apartados, y cada una de ellos ha recibido un tratamiento destacado. Por ello, la numeración de sus tablas, gráficos y cuadros, tiene tres dígitos: el primero, el del capítulo; el segundo, el del apartado (1 para empleo, 2 para protección social; etc.); y el tercero, el número de orden de la tabla, gráfico o cuadro en ese apartado.

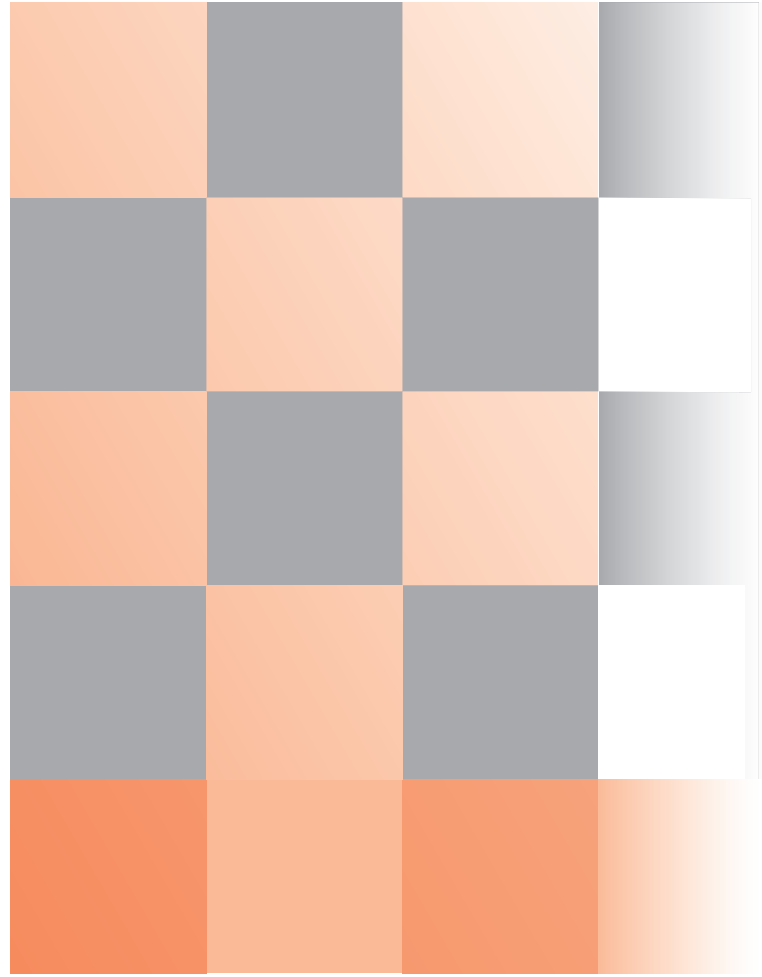
Una última observación sobre las investigaciones realizadas para este VI Informe FOESSA. En el texto completo del Informe, y en cada uno de sus capítulos, se indican los documentos de investigación que han servido de base para su elaboración. Se trata de los documentos de trabajo en los que se fundamentan los diversos capítulos. Y se indica la página Web de la Fundación FOESSA donde son consultables, en concreto en la sección «publicaciones» con un apartado específico para el «VI Informe». En ella se encuentran esos documentos de trabajo ordenados según los capítulos para los que se han realizado, de modo que, tanto la fundamentación de los análisis de este Informe, como el desarrollo en mayor extensión de su temática, estuvieran a disposición de cualquier investigador o lector interesado.

Para terminar, deseamos expresar nuestro más sentido agradecimiento a los autores del VI Informe FOESSA por su colaboración para llevar a buen término esta compleja investigación. Y, especialmente, a los coordinadores de los diversos capítulos, y los autores de los diversos apartados del capítulo cuarto, por su rápida y eficaz respuesta a la supervisión y mejora del texto de resumen de las conclusiones que ofrecemos en esta publicación. Por lo que esperamos que esta publicación sea adecuada no sólo para difundir, sino también para trabajar sobre los graves retos del desarrollo social en nuestra sociedad. La conciencia del compromiso con el desarrollo integral y solidario de todas las personas, creemos que así nos lo exige.

FRANCISCO LORENZO  
VÍCTOR RENES AYALA

Servicio de Estudios de la Fundación FOESSA  
y de Cáritas Española





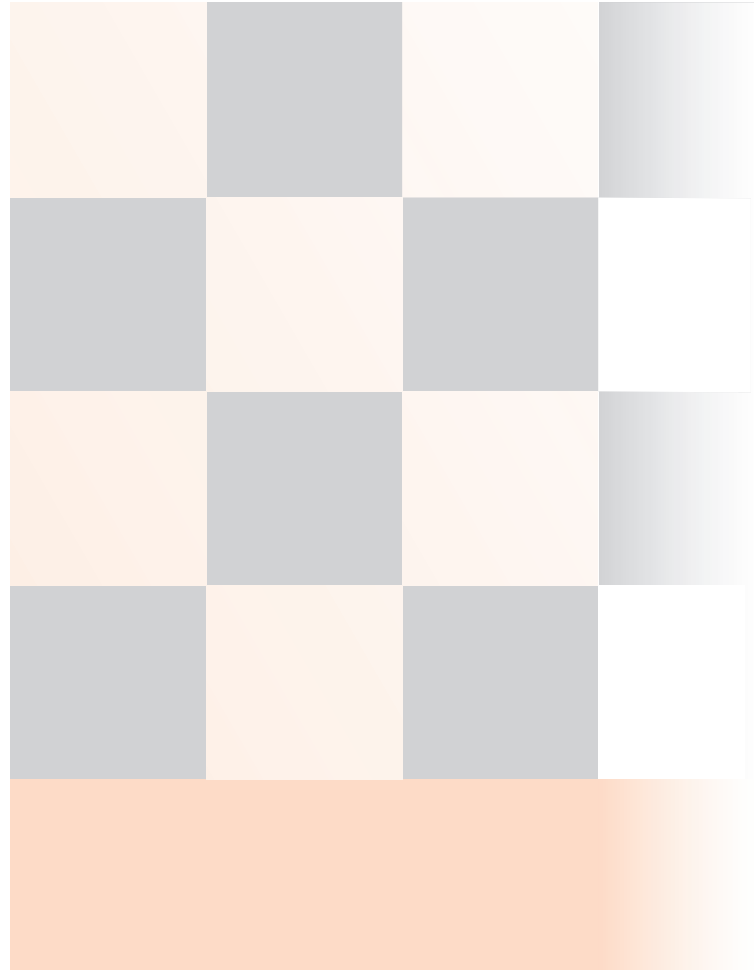
# La visión del desarrollo social en el siglo XXI

Coordinador  
RAFAEL MUÑOZ  
DE BUSTILLO LLORENTE

# 1

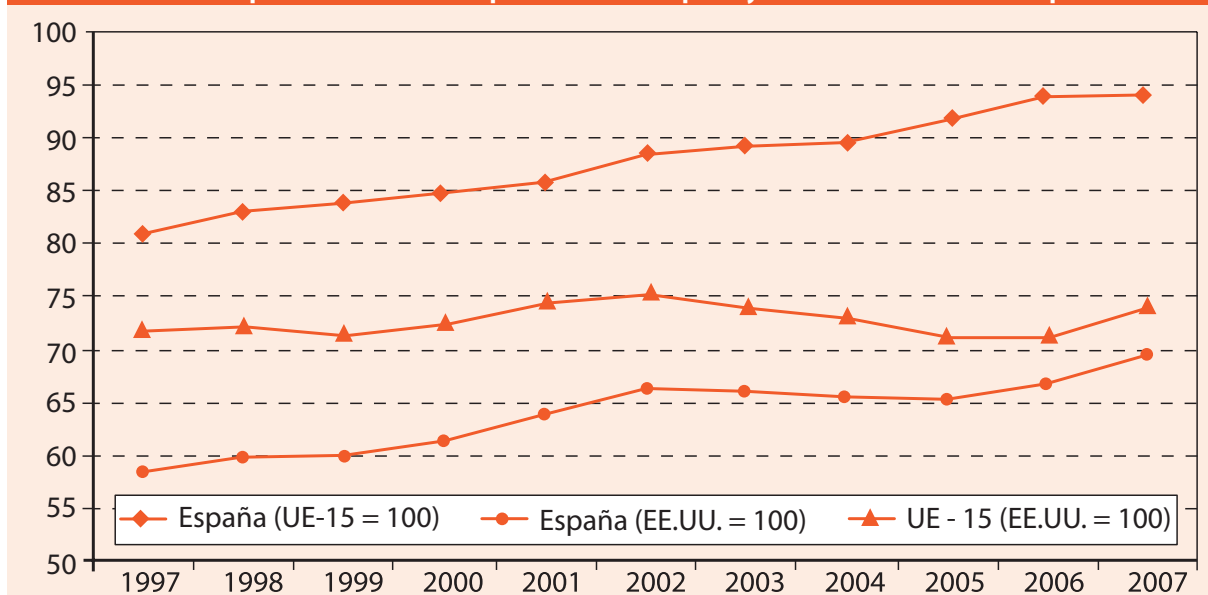
## La visión del desarrollo social en el siglo XXI

a) Una visión desde el Norte: PIB y desarrollo social .....	18
b) Propuestas de indicadores alternativos .....	20
c) Desarrollo social en el siglo XXI .....	23



**1.** La investigación que introducimos en estas páginas pretende hacer un seguimiento de la evolución de la sociedad española a lo largo de la última década. Una década caracterizada por un significativo nivel de crecimiento del PIB y del empleo que habría llevado a la economía española a superar en términos de desempeño económico a países tradicionalmente por delante de España (como Italia, por ejemplo) y a recortar nuestro diferencial en renta per cápita con la media de la UE (15) y con EE. UU., las dos grandes zonas económicas de referencia de nuestro tiempo (Gráfico 1.1).

**GRÁFICO 1.1. Comportamiento del PIB p.c. en PPA de España y la UE. 1997-2007 con respecto a EE.UU.**



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

**2.** Obviamente, este objetivo exige partir de un criterio claro de qué es lo que se va a estudiar, esto es, qué se considera relevante para conocer la evolución social del país y sus gentes, así como los criterios conforme a los cuales se van a evaluar los resultados alcanzados. Esa es precisamente la intención de este primer capítulo, ofrecer una idea, que se pretende sea clara y razonada, de cuál es el concepto de desarrollo social que subyace en el conjunto de este Informe.

## a) Una visión desde el Norte: PIB y desarrollo social

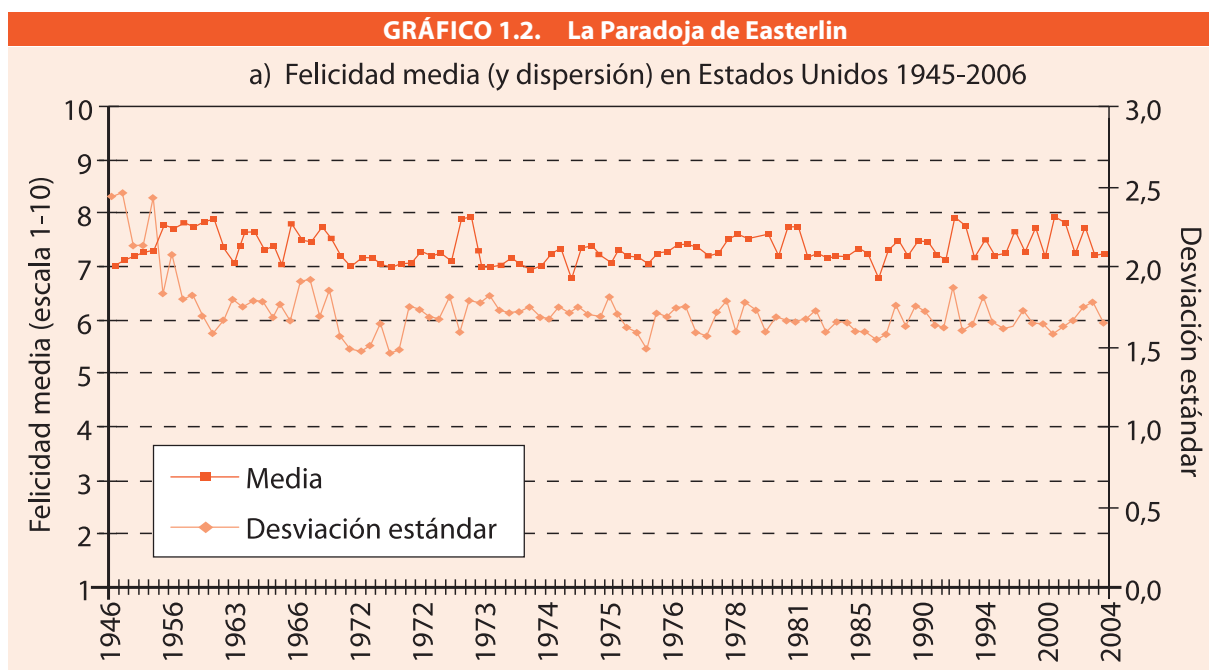
**3.** Puesto que gran parte de este debate se plantea en términos de la capacidad del crecimiento económico y su indicador estrella, el PIB per cápita, para recoger los elementos centrales del bienestar, dedicaremos esta sección a repasar, sin ánimo de exhaustividad, las críticas a las que se ha enfrentado la utilización de este indicador como índice de bienestar (una finalidad, en todo caso, distinta de para lo que fue diseñado). Este proceso nos dará pie a ir identificando aspectos del desarrollo que no están suficientemente reflejados en un indicador limitado de producción de bienes y servicios de mercado (y públicos) como el PIB per cápita.

**4.** A modo de introducción, podemos decir que la primera insuficiencia del PIB, haciendo uso de una frase hecha, se resume en que ni son todos los que están, ni están todos los que son. Esto es, el PIB excluye ámbitos con fuerte influencia en el bienestar e incluye otros con una menor relación con este, o incluso con una relación negativa:

- En primer lugar, el PIB contempla la producción de bienes y servicios que no van dirigidos al consumo, por lo que el PIB per cápita (y su crecimiento) nos llevará a sobreestimar el bienestar.
- En segundo lugar, se puede argumentar que no todos los bienes y servicios producidos contribuyen en igual forma a la mejora de las condiciones de vida de la población.

**5.** La compleja relación existente entre bienestar y crecimiento económico se recoge de forma prístina en la conocida como la Paradoja de Easterlin, planteada por Richard Easterlin en un artículo publicado en 1973, donde sorprende constatar cómo el grado medio de felicidad declarado por los ciudadanos americanos a lo largo del tiempo permanece en valores muy similares, a pesar del fuerte crecimiento experimentado por la economía americana. En el Gráfico 1.2 se puede apreciar cómo, sobre un índice de 1 a 10, el valor mediano de felicidad en ese país se sitúa durante un periodo de más de medio siglo en valores que fluctúan entre el 6,78 y 7,95, siendo por tanto insensible al fuerte crecimiento experimentado por el PIB per cápita estadounidense, que se multiplica por tres en idéntico periodo.





Fuente: Veenhoven (2008) y elaboración propia. Transformación de la escala original (1-3) y elaboración propia.

**6.** El estudio de esta paradoja ha dado lugar a toda una «industria» en constante crecimiento cuyo output hoy por hoy se estima que asciende a más de 10.000 artículos, y cuyas conclusiones más relevantes se pueden agrupar en tres puntos:

- En todos los países el grado de felicidad subjetiva de los individuos responde de forma similar a las mismas condiciones o circunstancias: en primer lugar están las circunstancias personales, luego las referidas a la vida social, los valores sociales y el trabajo y, finalmente, aparecen las referidas a los asuntos públicos.
- Para todos los países, la relación entre la renta media y el nivel medio de felicidad declarado por los individuos es, como se ha dicho, positiva, pero depende del nivel de desarrollo económico, atenuándose fuertemente conforme el nivel de renta per cápita es más elevado.
- Sin embargo, la relación entre la renta (ya sea en términos de renta absoluta como relativa) y felicidad, si bien es positiva, presenta fuertes rendimientos decrecientes.

**7.** Constatada esta baja respuesta de la felicidad declarada o del bienestar percibido subjetivamente respecto a la renta, al menos a partir de ciertos niveles de desarrollo económico, surgen dos cuestiones:

- La primera es si tal hecho es o no consecuencia del modelo de crecimiento seguido por los países de mayor crecimiento.
- La segunda cuestión es, precisamente, la de si esa información es o no relevante a efectos económicos, es decir, si la persecución de la felicidad se puede considerar como un objetivo válido para la redefinición del concepto de desarrollo social y, por tanto, como eje de la política económica.

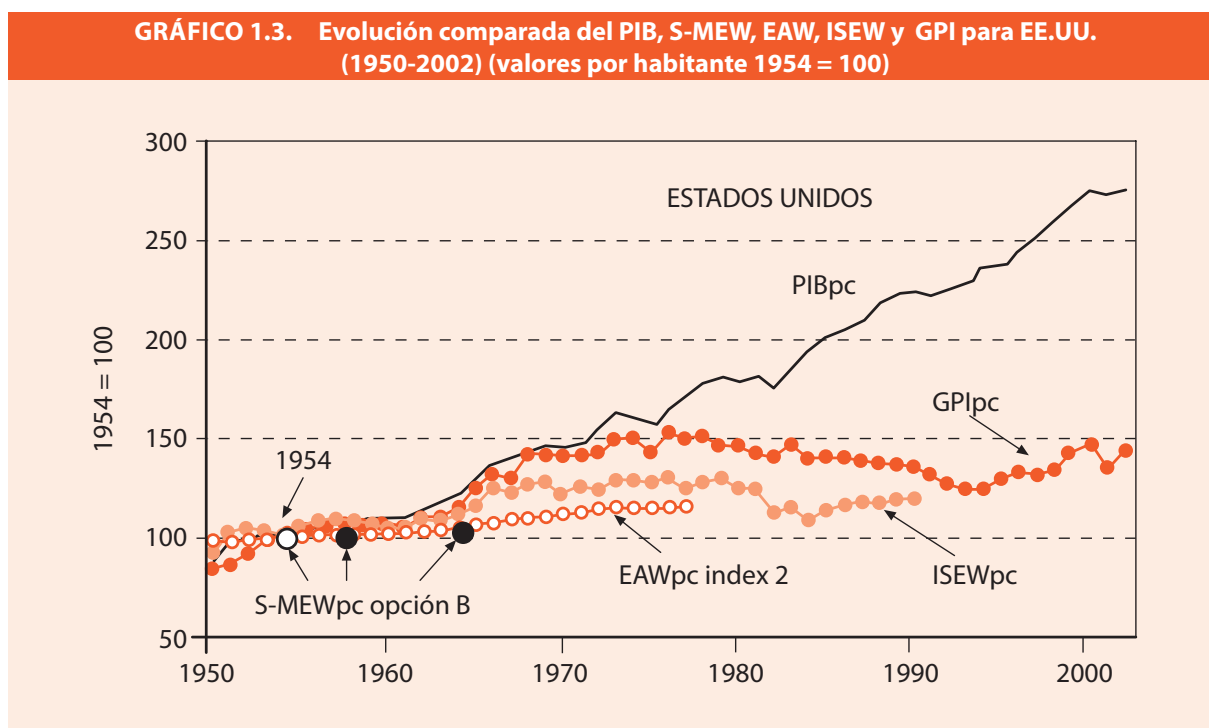
**8.** Junto con las perspectivas «revisionistas» de los indicadores de producción, y el enfoque basado en los determinantes de la felicidad, el debate sobre el desarrollo social se ha visto muy influido en las últimas dos décadas por los trabajos del Memorial Nobel de Economía Amartya Sen, y su propuesta de ampliar el ámbito de consideración del desarrollo social más allá del acceso a bienes y servicios, incorporando las capacidades con las que cuentan los individuos para funcionar de forma autónoma en la sociedad. Para Sen, el bienestar de una persona está ineludiblemente unido a su capacidad para desarrollar una serie de funcionamientos que irían desde los más básicos, como estar bien alimentado, tener buena salud, evitar posibles enfermedades y mortalidad prematura, a los más complejos, como ser feliz, tener dignidad, participar activamente en la vida de su comunidad, etc. Esa capacidad para funcionar, que constituye el enfoque de las capacidades propugnado por Sen como criterio de evaluación de bienestar está vinculado con este por dos vías distintas aunque relacionadas.

## b) Propuestas de indicadores alternativos

**9.** A partir de las consideraciones recogidas más arriba se pueden plantear diferentes propuestas de trabajo al respecto:

- La primera de ellas consiste en hacer un análisis pormenorizado del PIB, eliminando todo aquello que siendo parte del PIB no debiera serlo de un indicador de bienestar y añadiendo todo aquello que no estando, porque así se decidió en su momento (la producción privada extramercado), debiera estar en un indicador de bienestar. Todo ello conservando la naturaleza monetaria del indicador, de forma que las adiciones tendrán que estar expresadas en términos monetarios <sup>[1]</sup>.

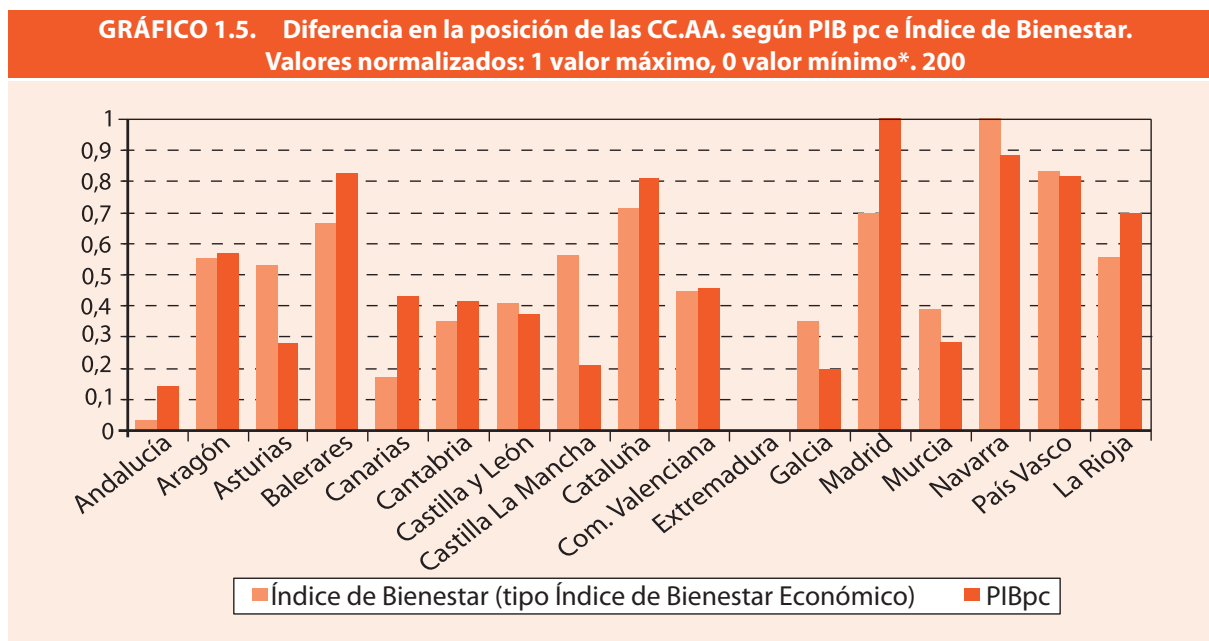
[1] Excede del objetivo de estas páginas entrar a revisar en detalle los elementos centrales de estas propuestas, para lo que dirigimos al lector interesado al trabajo de Molpeceres (2008). Lo que nos interesa señalar es que, más allá de los méritos de las metodologías desarrolladas por los distintos autores, los resultados son coherentes a la hora de indicar la existencia de una fuerte brecha entre el comportamiento del PIB per cápita y el comportamiento de las distintas medidas de bienestar. A modo de ejemplo, en el Gráfico 1.3 se reproduce la dimensión de dicho divorcio en el caso de EE. UU., aunque resultados similares se observan en otros países como Canadá (Sharpe, 1999), Austria o el Reino Unido (Jackson y Stymne, 1996; y Jackson, 2004). Existen numerosas propuestas que siguen esta estrategia. Entre aquellas con pretensiones de construir un indicador de bienestar destacan: la Medida del Bienestar Económico Sostenible, S-MEW, de Nordhaus y Tobin (1972); el Índice de los Aspectos Económicos del Bienestar, EAW, de Zolotas (1981); el Índice del Bienestar Económico Sostenible, ISEW, propuesto por Daly y Cobb (1989); el Indicador del Progreso Genuino, GPI, creado por Cobb, Halstead y Rowe (1995a y 1995b) para la organización «Redefining Progress» y que también ha sido objeto de sucesivas modificaciones (Anielski y Rowe, 1999), o la Medida del Bienestar Económico del Instituto Levy, LIMEW, creada en 1986 por Wolff, Zacharias y Caner (2004).



Fuente: Molpeceres (2008) p. 8.

- Una segunda estrategia consiste en abandonar la pretensión de construir un índice monetario de bienestar, al considerar que algunas variables con fuerte impacto sobre el bienestar son difícilmente monetizables, y proceder a construir índices de bienestar que contemplen variables monetarias (consumo privado, por ejemplo) y no monetarias (esperanza de vida o distribución de la renta, por ejemplo). Al igual que ocurría en el caso anterior, cuando se calcula la evolución del bienestar en un país concreto utilizando indicadores sintéticos de bienestar, grosso modo, todos arrojan resultados similares, en el sentido de indicar un mucho menor crecimiento del bienestar comparado con el que se derivaría de la interpretación del PIB per cápita como indicador de bienestar, a pesar de las distintas variables y metodologías utilizadas en su construcción. La diferencia entre bienestar económico y PIB per cápita también se observa cuando se analiza la posición relativa de distintas regiones de un país de acuerdo con uno y otro tipo de indicador [2].

[2] Por ejemplo, atendiendo a los trabajos de Jurado y Pérez (2007), la construcción de un Índice de Bienestar inspirado en la propuesta de Osberg y Sharp, IEWB, reproducido en el Gráfico 1.5, arroja como resultado que algunas regiones de renta alta, como Navarra, vean aumentada su diferencia en términos de bienestar, mientras que otras, como Madrid, vean cómo en términos de bienestar su distancia con respecto a otras regiones es mucho menor que la que refleja su diferencia en renta per cápita. En el otro extremo, Galicia y, notablemente Castilla-La Mancha arrojan unos resultados en términos de bienestar muy superiores a los que se derivan de la evolución de su PIB per cápita



\* Los valores de cada región representan su posición en una escala que va de 0 (la región con un valor más bajo en Bienestar y PIB pc, que en este caso coincide con Extremadura) a 1, la región con un valor más alto, que en términos del Índice de Bienestar corresponde a Navarra y en términos de PIB a Madrid.

Fuente: Jurado y Pérez (2007).

- La última estrategia parte de la consideración de que la construcción de indicadores sintéticos de bienestar, además de exigir un esfuerzo de discriminación entre variables a la hora de decidir cuáles incluir y cuáles dejar fuera, y otros problemas asociados a su estandarización y ponderación, puede enmascarar el comportamiento de parcelas muy importantes del bienestar (en el caso de que mejoras en un campo vayan acompañadas de retrocesos en otro).

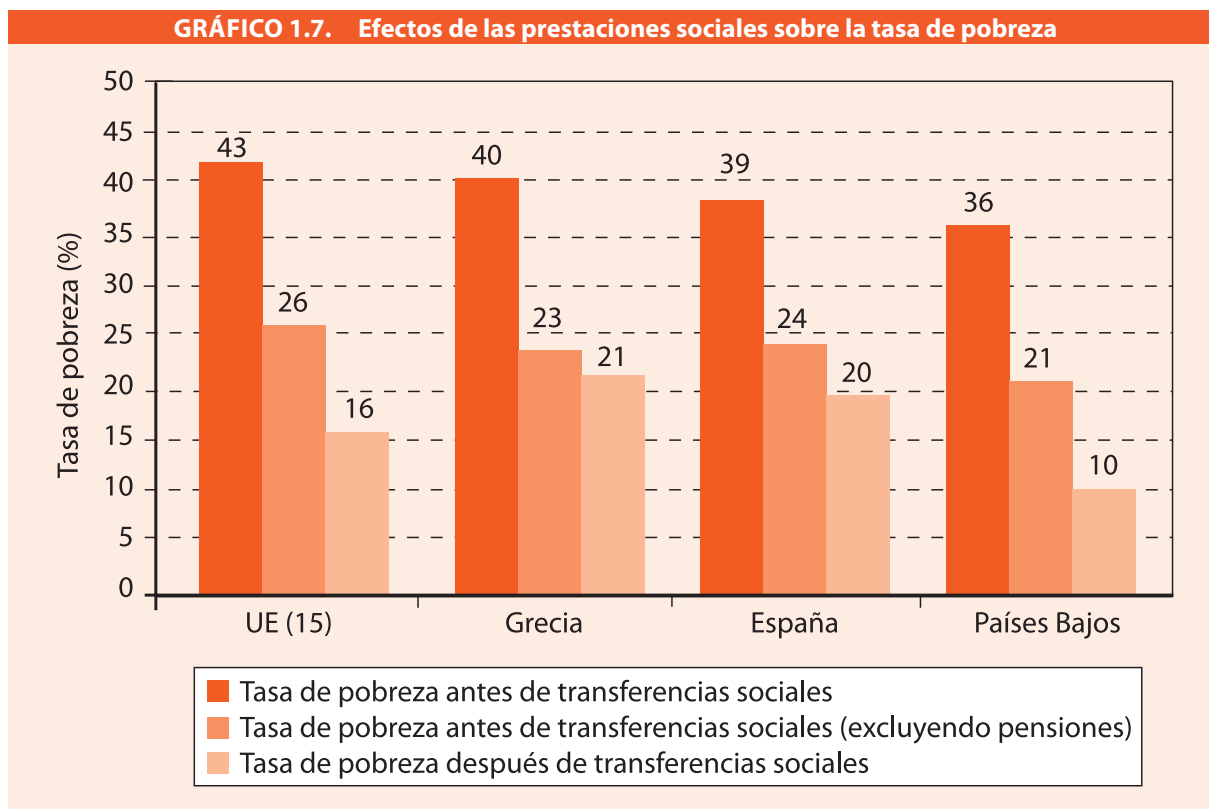
**10.** La lectura conjunta de las secciones anteriores arroja una conclusión clara: la falta de sentido que tiene la utilización del PIB per cápita sin cualificación alguna como indicador de progreso o desarrollo social. Su comparación con cualquiera de los indicadores alternativos, ya sean monetarios o no monetarios, arroja de forma clara como resultado la existencia de una discrepancia importante entre la senda seguida por el PIB per cápita y la senda seguida por los indicadores alternativos de bienestar. Desde una perspectiva potencialmente menos prometedor pero aún así interesante como la de la economía de la felicidad, también queda claro como el crecimiento del PIB se traduce sólo muy marginalmente, en el mejor de los casos, en crecimiento de la felicidad, al menos tal y como se refleja en las encuestas sobre el tema.

## c) Desarrollo social en el siglo XXI

**11.** Cambiar el concepto de desarrollo, añadirle adjetivos, no es sino reconocer que la evolución de los acontecimientos no ha ofrecido aquello que buscábamos, que el crecimiento económico no ha sido capaz de ofrecer lo que implícitamente se demandaba de él. Hacer tales deseos explícitos, adjetivar el desarrollo, es sin duda el primer paso en el proceso de moldear el cambio social y económico hacia la construcción de una sociedad más acorde con una determinada utopía social. Ese proceso también supone incorporar elementos normativos. ¿Debe preocuparnos la desigualdad o solamente los casos extremos de desigualdad entendidos en términos de pobreza? ¿Es la pobreza un fenómeno absoluto, de mera subsistencia física, o un fenómeno relativo, determinado socialmente? Cuando hablamos de desarrollo, ¿debemos limitarnos a los ámbitos puramente económicos o incluir los ámbitos relacionales? ¿Cómo debemos considerar el medio ambiente, como un instrumento o como un elemento integral per se del desarrollo? ¿Debemos preocuparnos sólo de los resultados o también de los procedimientos? Cada una de estas cuestiones permite respuestas distintas, y por tanto marca sendas distintas de lo que se entiende por desarrollo.

**12.** Escepticismo sobre el crecimiento del PIB como fetiche y herramienta que permite resolver todos problemas socioeconómicos. No basta con crecer, si así fuera, EE.UU., con un PIB per cápita de más de 43.800 dólares en 2006, no sería un país con serios problemas de pobreza absoluta, 36 millones de pobres en 2004 (el doble con el criterio relativo de pobreza), donde a pesar de gastar el 15,3% del PIB en sanidad existe un volumen importante de población, el 16% (alrededor de 47 millones), sin seguro médico y otra parte significativa de la población con cobertura parcial, o donde los trabajadores tienen una media de 12 días de vacaciones pagadas, frente a una media de 21,2 en la UE (27).

**13.** Importancia de las mejoras en la distribución de la renta. La existencia de mejoras en la distribución de la renta, ya sean mediante el aumento de la igualdad de oportunidades de acceso a formación y capital, ya mediante la existencia de mecanismos de redistribución de renta, tanto vía ingresos (impuestos progresivos) como transferencias, se revela como un criterio importante de evaluación de desarrollo social, pues equivale a facilitar un mayor crecimiento de la renta de aquellos con menores ingresos. La mejora en la distribución es el mecanismo que permite aumentar el potencial de desarrollo social del crecimiento económico.



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

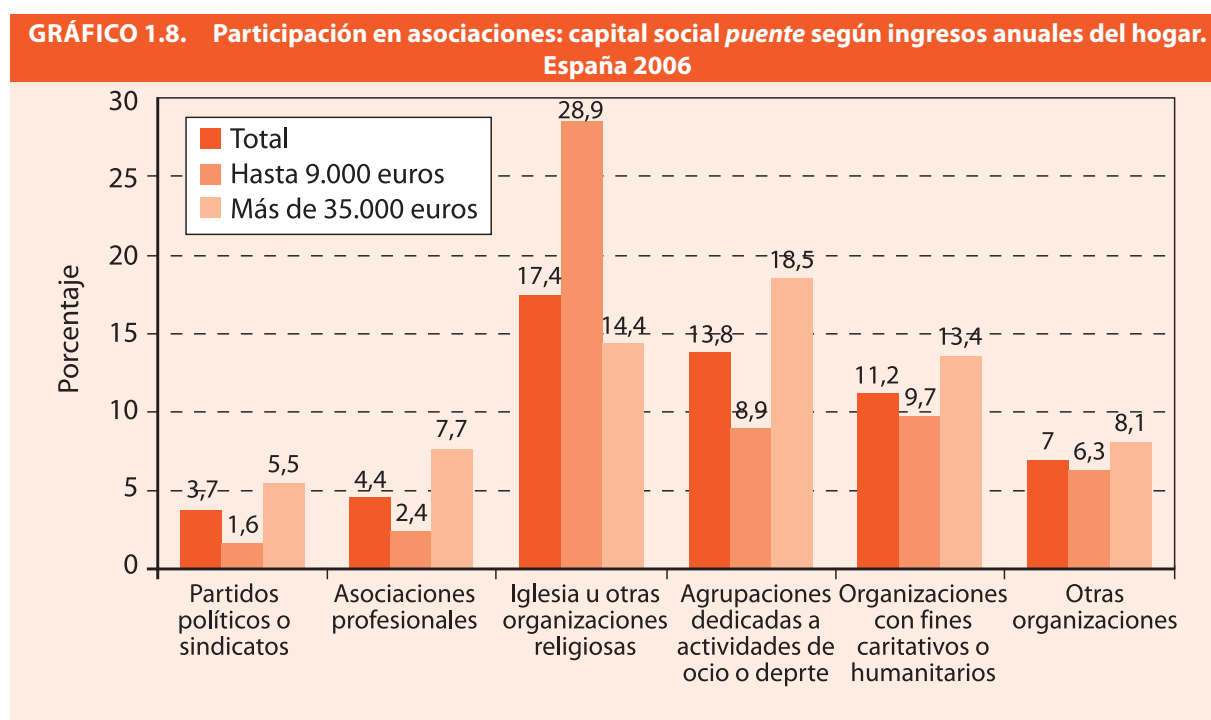
**14.** La existencia de bolsas de pobreza, temporal o estructural, en países de renta alta es algo difícilmente compatible con la existencia de un proceso de desarrollo social. Aunque la pobreza económica no agota los mecanismos de exclusión social, pues hay otros factores vinculados con la educación, la salud, la vivienda, la participación política y la calidad de las relaciones sociales (o su ausencia) que actúan como vectores de exclusión. El desarrollo social significa también la reducción de estos ámbitos de exclusión, frecuentemente, pero no siempre, vinculados con la falta de recursos económicos.

**15.** Dada la existencia en las economías de mercado de fuertes mecanismos de reproducción de las desigualdades, incluso en aquellas con una mayor movilidad social, el desarrollo social exige potenciar las actividades niveladoras del sector público. Con ello se consigue sustituir la lógica de participación del mercado, basada en los «votos monetarios», por una lógica democrática basada en la ciudadanía. La provisión de servicios de calidad, en áreas como la educación o la salud, de forma igualitaria al margen de la posición que ocupe cada uno en la distribución de la renta permite la democratización de ámbitos muy importantes para el desarrollo humano y la potenciación de las capacidades de mujeres y hombres.

**16.** El empleo, fundamentalmente asalariado, pero también autónomo, es la fuente principal de generación de ingresos en los hogares españoles. Además de proporcionar

ingresos, en la cultura occidental, marcada por una fuerte herencia judeocristiana, el trabajo es el mecanismo de relación personal e inserción social por excelencia. Asimismo, las 40 horas habituales de trabajo semanal que constituyen la media de jornada semanal en España, suponen que una cuarta parte de las 168 horas que tiene una semana se dedican a la actividad laboral (más si se incluye el tiempo de desplazamiento). Por todo ello, una visión amplia del desarrollo social debe contemplar cuál ha sido la evolución del mundo del trabajo, en cantidad y calidad. Difícilmente podremos evaluar positivamente lo que ocurre en un país, por más que aumente su producción, si excluye a una parte importante de sus ciudadanos de la posibilidad de trabajar, o de hacerlo en un entorno y con unas condiciones de trabajo adecuadas al nivel de desarrollo pretendidamente alcanzado.

**17.** El desarrollo social también implica poder disfrutar de un ámbito relacional satisfactorio. Entramos aquí en una esfera de una naturaleza no económica pero fuertemente mediatizada por ella. La vinculación entre riqueza relacional y economía se produce por distintas vías: por un lado, las relaciones humanas exigen de tiempo, tanto para su cultivo como para su disfrute, un tiempo que puede verse presionado por las exigencias de la vida laboral, en especial en el caso de las mujeres en su doble condición de trabajadoras y encargadas del hogar. Por otra parte, y paradójicamente, en un mundo como el de los países de renta alta, extraordinariamente mercantilizado, la compañía del prójimo, aunque no sea en sí misma un bien transable en el mercado, puede exigir de la disponibilidad de recursos.

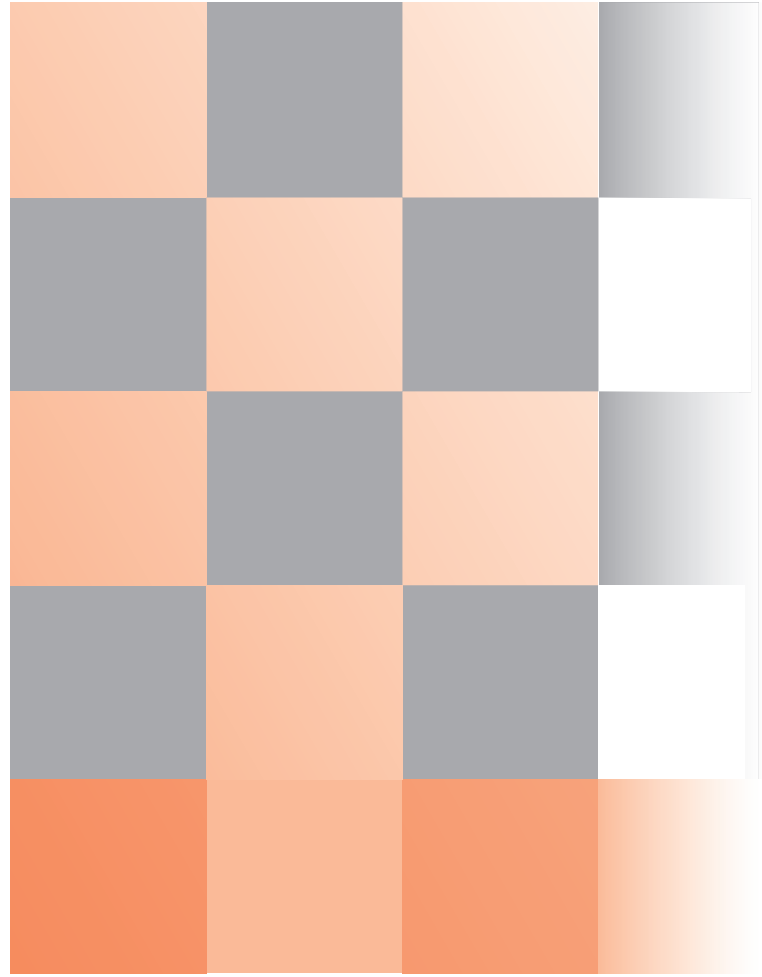


Fuente: ECV (2006) y elaboración propia.

**18.** Por último, pero no en último lugar, el desarrollo social exige compatibilizar la mejora de las condiciones de vida (material y social) con el mantenimiento y mejora del medio ambiente por distintas razones. La primera de ellas es una razón instrumental: el medio ambiente afecta directamente a la calidad de la existencia humana, por tanto, y aunque pueda haber factores de compensación (mayor movilidad espacial a costa de mayor polución atmosférica, más y mejores bienes de consumo a costa de la generación de mayores residuos, etc.), esta compensación supondrá en todo caso merma de calidad de vida (con respecto a la alcanzable en un contexto de mayor respeto por el medio ambiente), al tiempo puede darse sobre sujetos distintos, esto es, puede hacer que el efecto negativo recaiga sobre otros sujetos diferentes de los que disfrutaban de la ganancia de bienestar material, generando un problema distributivo. En segundo lugar, es posible que los efectos no deseados tengan, en el largo plazo, un impacto global negativo sobre el bienestar. En tercer lugar, el deterioro medioambiental tiene efectos a largo plazo que traspasan su efecto sobre las generaciones presentes, las que supuestamente toman las decisiones que inciden sobre el medio ambiente propio y futuro. Por último, se puede argumentar, abandonando la perspectiva antropocéntrica que hemos seguido hasta el momento, que existe algún tipo de derecho a la conservación medioambiental per se, esto es, más allá de la valoración del medio ambiente que haga el ser humano.

**19.** Para terminar este capítulo, y aunque las cartas ya están sobre la mesa, se ha considerado conveniente plantear una definición de desarrollo social sostenible, al igual que se ha hecho con la pobreza o la exclusión social, que sirva como marco general del Informe que presentamos en estas páginas. Entendemos el desarrollo social sostenible como un proceso centrado en el aumento de las capacidades de los individuos para decidir su futuro, sin alterar de forma significativa las capacidades de las mujeres y hombres del futuro de hacer lo mismo (dimensión medioambiental). Esta visión entronca con los planteamientos de A. Sen, pero también, paradójicamente, con los de A. W. Lewis, uno de los padres de la Teoría del Desarrollo Económico, y supone, en acertadas palabras de Ibáñez, el regreso del sujeto como centro del proceso de desarrollo. Ello exige trabajar simultáneamente en los ámbitos materiales de mejora de producción de bienes y servicios, en la reducción de las desigualdades de acceso a los mismos, en la mejora de los sistemas de empleo, en la provisión de bienes públicos (salud, educación, vivienda) y protección social, en el desarrollo del capital social y la promoción del capital relacional y en la conservación y mejora del medio ambiente. Una agenda sin duda compleja, como corresponde a un concepto complejo y cambiante como el de desarrollo social sostenible.





# Desigualdad, pobreza y privación

Coordinador

LUIS AYALA CAÑÓN

Autores

LUIS AYALA CAÑÓN

FRANCISCO AZPITARTE RAPOSEIRAS

ELENA BÁRCENA MARTÍN

OLGA CANTÓ SÁNCHEZ

ANTONIO FERNÁNDEZ MORALES

ANTONIO GARCÍA LIZANA

CARLOS GRADÍN LAGO

ANTONIO JURADO MÁLAGA

GUILLERMINA MARTÍN REYES

ROSA MARTÍNEZ LÓPEZ

CAROLINA NAVARRO RUIZ

JESÚS PÉREZ MAYO

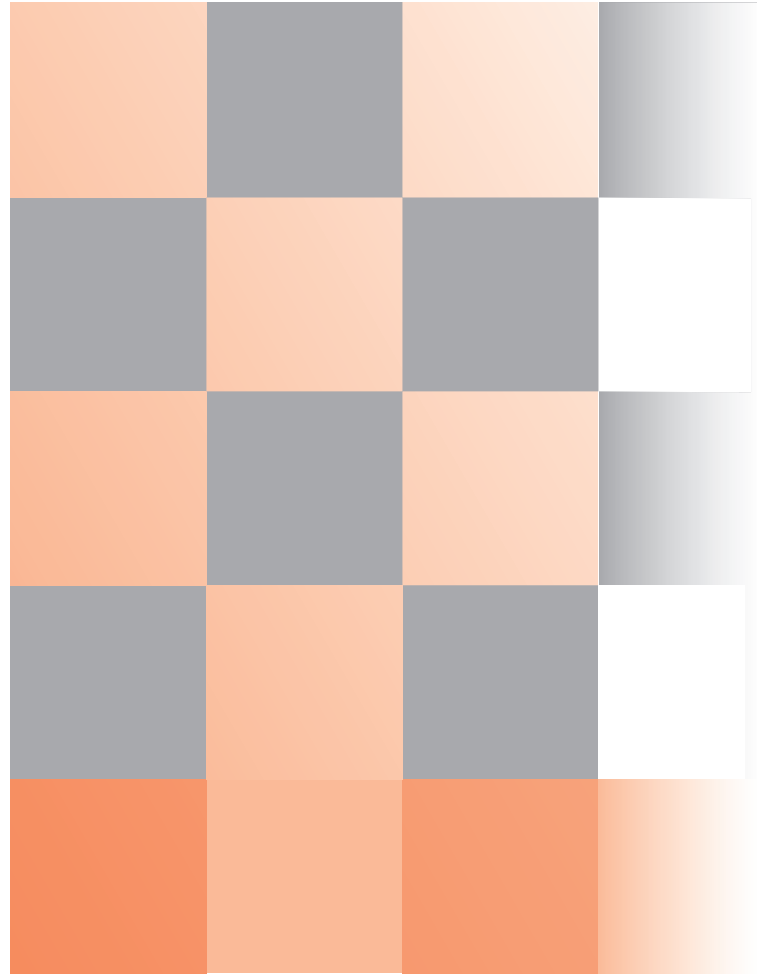
CORAL DEL RÍO OTERO

MERCEDES SASTRE GARCÍA

# 2

## Desigualdad, pobreza y privación

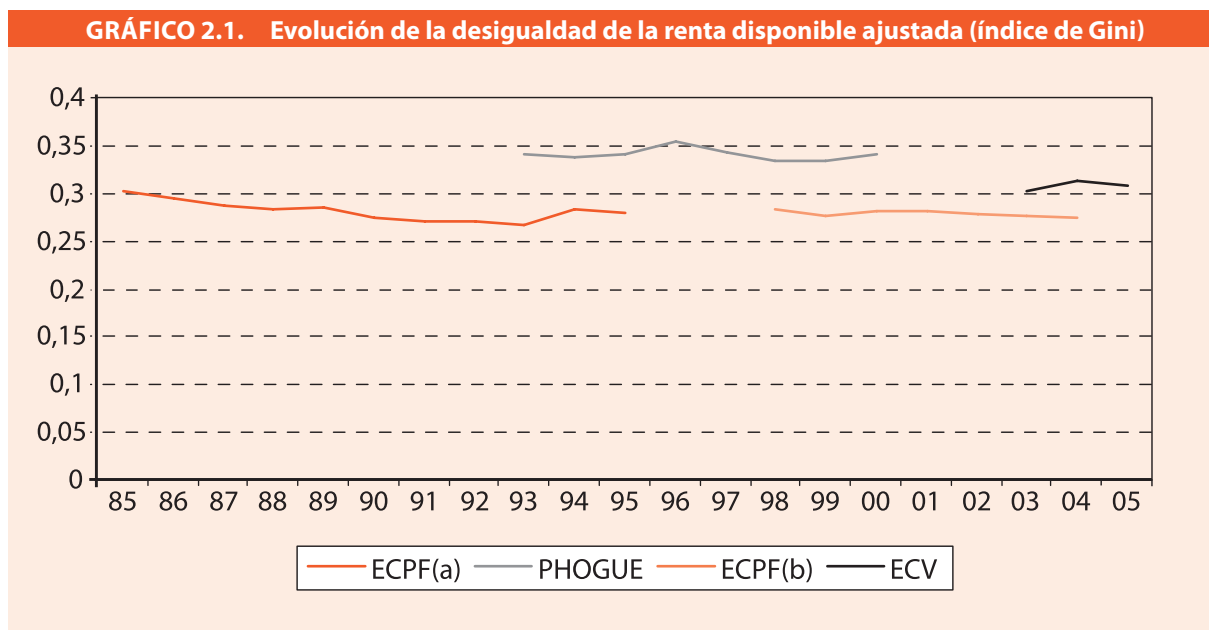
<b>a) Tendencias en la distribución de la renta</b> .....	29
<b>b) La pobreza en la España contemporánea.</b> .....	37
<b>c) Condiciones de vida y dinámica de la pobreza</b> .....	45



Uno de los rasgos distintivos de la evolución de la sociedad española en las dos últimas décadas ha sido el desarrollo de un intenso proceso de modernización económica, que ha permitido un importante recorte de las diferencias respecto a los niveles medios de renta de los países más ricos de la UE. Desde la perspectiva del desarrollo social, esta mejora suscita diferentes tipos de interrogantes, que abarcan desde aquellos referidos al modo en que el crecimiento en el nivel medio de vida se ha traducido en mejoras de los hogares con menores recursos económicos hasta otros relacionados con la compatibilidad de tal proceso con la persistencia de carencias notables tanto en las condiciones de vida de los hogares españoles como en espacios fundamentales de la actuación del sector público.

## a) Tendencias en la distribución de la renta

**1.** La recomposición del puzzle resultante de poner en juego las distintas fuentes disponibles permite afirmar la consolidación, durante la última década, de un posible cambio estructural en el modelo distributivo en España. Después de varias décadas de reducción continuada de la desigualdad en la distribución de la renta entre los hogares españoles, tal proceso se frena desde el primer tercio de los años noventa. Sin poder hablar de aumentos de las diferencias en el reparto de la renta, los indicadores de desigualdad se mantienen en el último tercio de la primera década del siglo XXI a un nivel muy similar al de los primeros años noventa. La sociedad española habría pasado, según nuestros resultados, de un modelo prolongado de reducción de las desigualdades económicas —incluso en periodos de ralentización de la economía y deterioro del empleo— a otro caracterizado por la estabilidad en las tendencias de la distribución de la renta.

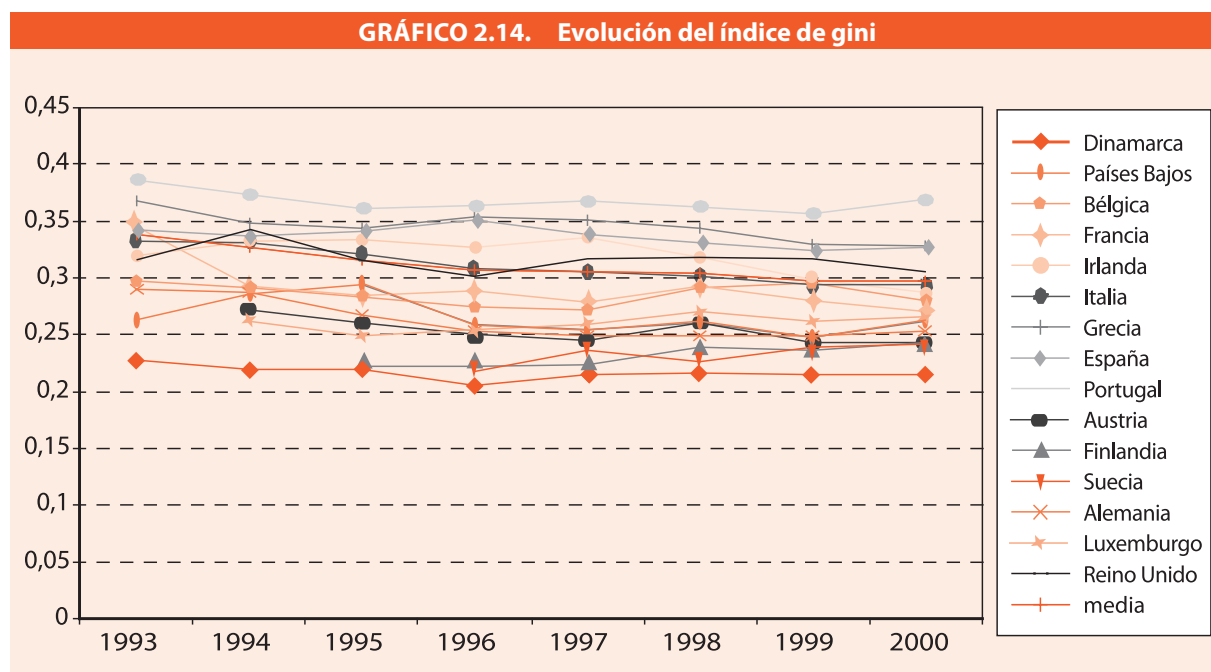


Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF), Panel de Hogares de la UE (PHOGUE) y Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

**2.** La información disponible parece revelar, por tanto, un truncamiento del proceso continuado de reducción de las diferencias de renta entre los hogares españoles. Este cambio de tendencia no significa que la desigualdad haya aumentado en el tiempo, sino que ha dejado de reducirse. El crecimiento económico registrado desde mediados de los años noventa y la notable creación de empleo que le acompañó no habrían dado lugar, por tanto, a importantes reducciones de la desigualdad. Se quebraría así la tendencia a la reducción de la desigualdad, en vigor al menos desde los primeros años setenta hasta el comienzo de los años noventa. Consecuencia de ello sería también la detención del proceso de convergencia en los niveles medios de equidad, permaneciendo los indicadores de desigualdad en niveles superiores al promedio europeo.

**3.** Frente a la idea extendida de que la mejor forma de favorecer el bienestar es conseguir altas tasas de crecimiento económico y elevados niveles de creación de empleo, la experiencia española parece desdecir tal estereotipo. Si bien es cierto que hasta fechas relativamente recientes en todas las etapas de expansión de la economía española la desigualdad en la distribución de la renta se había reducido con carácter sistemático, la ausencia de mejoras distributivas en un contexto de notable dinamismo de la actividad económica y, sobre todo, de intensa creación de empleo supone otro elemento de ruptura con el patrón distributivo previo.

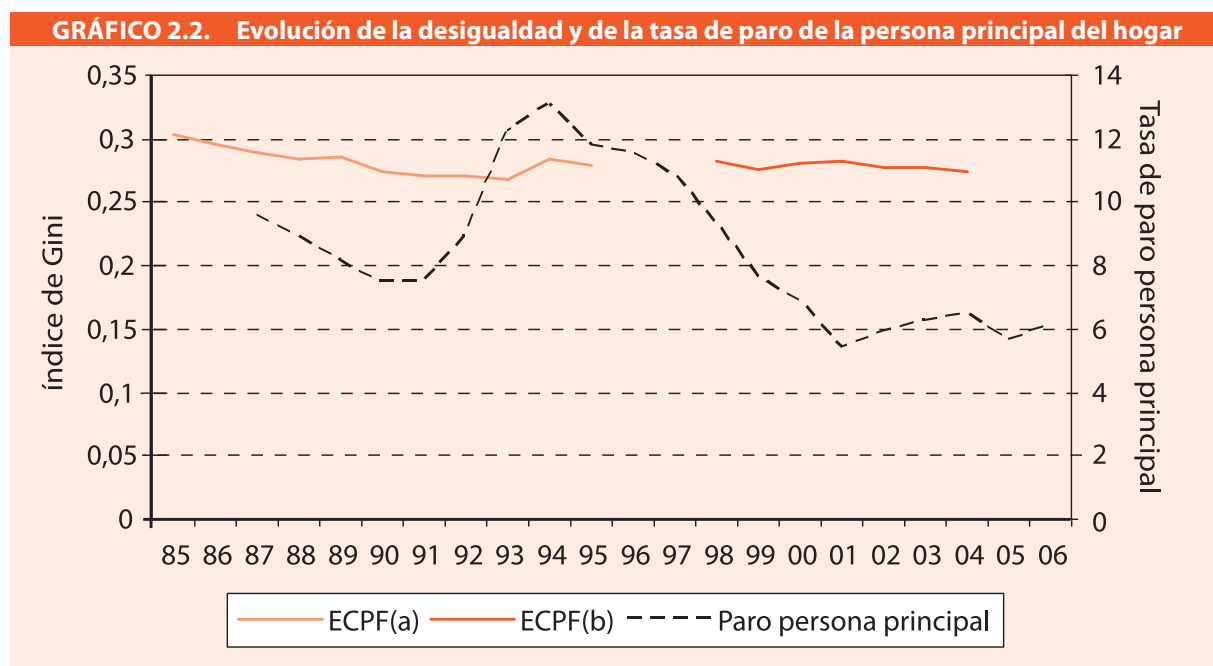
**4.** Otro elemento diferenciador del comportamiento de la desigualdad en la etapa reciente es el distanciamiento de los indicadores medios de la UE. La explotación de la información homogénea disponible permite observar unas diferencias muy marcadas y persistentes entre los países de la UE, relacionadas con la distribución de la riqueza y el capital humano, el mercado laboral o la estructura demográfica. Como cambio de tendencia respecto al modelo distributivo anterior, destaca que, mientras que para varios países de la UE se aprecia una tendencia favorable tanto en lo que se refiere al crecimiento de las rentas como a la reducción de la desigualdad, en España, que partía a comienzos de los años noventa de posiciones similares a las de Irlanda, Italia o Reino Unido, la tendencia es de sensible alejamiento, con un comportamiento menos favorable de la desigualdad.



Fuente: Elaboración propia a partir del PHOGUE.

**5.** La falta de traducción de las mejoras de la renta media en reducciones de la desigualdad resulta de factores muy diversos, encontrando claves explicativas tanto en el ámbito de generación de las rentas primarias de los hogares como en los límites de la intervención pública con objetivos redistributivos. La falta de correspondencia entre la tendencia observada de la relación entre el empleo y la distribución de la renta se explica por el tipo de empleo.

- La incidencia de la pobreza entre los trabajadores asalariados es, de hecho, la mayor de las últimas décadas. La permanencia de una proporción no desdeñable de trabajadores en situaciones de pobreza —por encima del 10% de los ocupados—, debido a la insuficiencia de los ingresos para hacer frente a las cargas familiares, pone en cuestión la arraigada imagen del empleo como garantía automática de mejora del bienestar.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF) y la Encuesta de Población Activa.

- La relación más débil entre la evolución del empleo y los cambios en la desigualdad también se revela cuando se consideran manifestaciones más concretas de aquél, como es el caso de la tasa de paro de la persona principal del hogar.
- El resultado, por un lado, ha sido el mantenimiento de diferenciales importantes respecto al entorno europeo, resultando las ganancias medias en paridades de poder adquisitivo —según los datos más recientes de Eurostat— un 85% y un 88% para

varones y mujeres, respectivamente, de las del promedio de la UE-25, y un 78% y un 79% de la media de la UE-15.

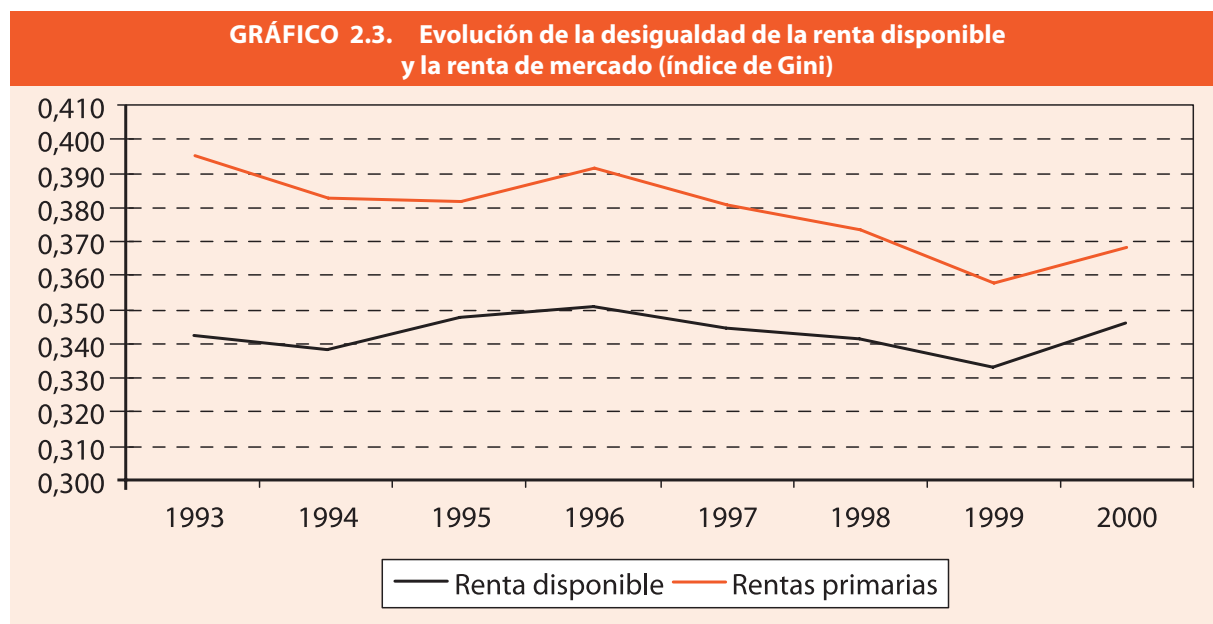
- Por otro lado, se han registrado algunos cambios importantes en la estructura salarial que impiden hablar de un efecto de arrastre relevante de los salarios más bajos al hilo del ciclo expansivo. El crecimiento generalizado del empleo no se habría traducido, por tanto, en una mayor ganancia de las remuneraciones más bajas. Las estimaciones realizadas con la Encuesta de Estructura Salarial, que cubre el periodo 1995-2002, revelan que en el periodo de mayor crecimiento del empleo la desigualdad salarial apenas cambió, al pasar el Índice de Gini de 0,318 a 0,314 y el Índice de Theil de 0,177 a 0,176.

**6.** El rasgo más diferencial, en cualquier caso, respecto a los determinantes del modelo distributivo previo es el diferente efecto que sobre la reducción de las desigualdades económicas han pasado a tener los principales instrumentos redistributivos. Desde mediados de los años noventa, las sucesivas rebajas de los tipos impositivos han supuesto una menor capacidad redistributiva por la pérdida de recaudación. Los mayores límites en la contribución de la intervención pública a la reducción de la desigualdad corresponden a las políticas de gasto en servicios y prestaciones sociales. Después de varios años de acercamiento de las cifras relativas del gasto social a los niveles medios de la UE, la brecha volvió a ampliarse a partir del primer tercio de los años noventa. Los recursos empleados en esta parcela de la intervención pública resultan impropios para nuestro nivel de desarrollo económico.

- Las cifras de gasto social relativo han tendido a la baja, con porcentajes sobre el PIB en la actualidad (cerca del 20%) inferiores a los niveles máximos del primer tercio de los años noventa (24,4%). Tales porcentajes quedan lejos de los de la UE, según datos recientes de Eurostat, al presentar España un nivel de esfuerzo relativo que supone sólo un 76,5% del promedio de la UE-27 y que sólo se eleva al 78% cuando el gasto social se mide en términos per cápita en paridades de poder adquisitivo.
- En el ámbito más concreto de las transferencias monetarias, destaca el menor crecimiento registrado desde mediados de los años noventa por la mayoría de las prestaciones sociales monetarias. La tasa media de crecimiento anual del número de prestaciones en el periodo 1982-92 (3,5% anual) casi duplicó la del periodo 1993-2006 (1,3%).
- Al menor crecimiento del número de prestaciones sociales monetarias se añade el distanciamiento de sus cuantías del nivel medio de renta de la población española. Mientras que entre 1982 y 1992 el cociente entre la pensión media y el PIB per cápita descendió del 44,2% al 40%, en los quince años siguientes esa relación disminuyó hasta el 37%.

**7.** No es extraño, en este contexto, que el efecto redistributivo de las prestaciones sociales, que en décadas anteriores fue el principal determinante de la corrección de la desigualdad, haya visto reducida su magnitud. El incremento de las prestaciones sociales ha sido considerablemente menor que el de etapas anteriores, y la intensidad protectora ofrecida es hoy inferior a la de hace dos décadas. El resultado ha sido una menor incidencia del sistema de prestaciones sociales sobre los indicadores de desigualdad.

**8.** Las estimaciones más recientes con la Encuesta de Condiciones de Vida (2006) reflejan una capacidad muy similar de las prestaciones sociales para alterar la distribución de las rentas resultantes de la participación en los mercados que las que mostraban las últimas olas del PHOGUE (1993-2000).



Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares de la Unión Europea.

**9.** En definitiva, mientras que en las décadas de los años setenta y ochenta las políticas redistributivas tuvieron un papel determinante en los resultados finales de la distribución de la renta en España, con un papel compensador —en las etapas de destrucción de empleo— o de refuerzo —en los momentos expansivos— de los efectos del ciclo económico, desde comienzos de los años noventa el nuevo patrón distributivo en España se habría caracterizado por una relativa estabilidad en la desigualdad de las rentas de mercado sin mejoras visibles en la capacidad redistributiva de las prestaciones monetarias. Este doble proceso explicaría el freno en la reducción de la desigualdad, después de varios años de contención de esta, en el citado contexto de crecimiento de la actividad económica y del empleo.

**10.** Uno de los ámbitos más relevantes para la interpretación de la desigualdad en la España contemporánea es el territorial. Existe una abundante evidencia empírica sobre el truncamiento en la última década de la tendencia a la reducción de las diferencias económicas regionales, aproximadas por el PIB per cápita. Persisten también diferencias importantes cuando las diferencias entre las comunidades autónomas se miden por la diferente extensión de la desigualdad dentro de cada región. Existe, en cualquier caso, un proceso de convergencia en los niveles de desigualdad dentro de cada territorio en el largo plazo, si bien



las diferencias todavía son muy acentuadas. Cabe contemplar, por tanto, con cierta incertidumbre el efecto que puede tener en el largo plazo el proceso de descentralización territorial de algunos de los servicios básicos de bienestar social. Si se acepta el objetivo de mantener tales diferencias en un rango de variación relativamente estrecho, parece imprescindible el diseño coordinado de mecanismos de corrección de las desigualdades intraterritoriales.

**Tabla 2.10. Diferencias de bienestar social por comunidades autónomas, 1973-2000**

	$\mu (y) \text{ Atk} (\varepsilon = 1)$				$\mu (y) \text{ Atk} (\varepsilon = 2)$			
	1973	1980	1990	2000	1973	1980	1990	2000
Andalucía	0,81	0,81	0,84	0,86	0,83	0,83	0,83	0,86
Aragón	1,03	1,00	1,04	0,99	1,04	0,99	1,11	0,97
Asturias	0,98	1,09	1,09	1,07	1,00	1,13	1,21	1,07
Baleares	1,12	1,08	1,11	1,10	1,20	1,17	1,14	1,11
Canarias	1,01	0,85	0,86	0,89	1,00	0,86	0,83	0,88
Cantabria	0,99	1,11	1,05	0,97	1,00	1,16	1,09	0,95
Castilla y León	0,81	0,90	0,95	0,93	0,83	0,90	0,98	0,93
Castilla-La Mancha	0,76	0,73	0,86	0,92	0,73	0,68	0,91	0,96
Cataluña	1,22	1,28	1,21	1,16	1,17	1,38	1,26	1,18
Com. Valenciana	0,95	1,04	0,99	1,02	0,97	1,13	1,04	1,03
Extremadura	0,73	0,65	0,72	0,76	0,73	0,70	0,58	0,78
Galicia	0,81	0,79	0,93	0,92	0,82	0,72	0,93	0,94
Madrid	1,28	1,28	1,14	1,17	1,30	1,35	1,21	1,16
Murcia	0,88	0,85	0,90	0,86	0,92	0,75	0,91	0,89
Navarra	1,12	1,22	1,14	1,16	1,25	1,28	1,16	1,18
País Vasco	1,27	1,24	1,14	1,13	1,31	1,37	1,07	1,16
Rioja	1,07	1,05	1,17	0,98	1,16	1,20	1,11	1,01
España	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Presupuestos Familiares 1973/74, 1980/81, 1990/91 y Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, 2000.

**11.** La aparición de nuevas fuentes de datos sobre los hogares permite añadir al retrato de la distribución de la renta en la sociedad española la perspectiva más amplia de la riqueza. Nuestras estimaciones revelan que la vivienda representa más de la mitad de la riqueza de los hogares españoles, lo que les hace especialmente sensibles a las condiciones cambiantes de dicho mercado. Destaca también que cerca de un 45% de los hogares españoles poseen algún tipo de deuda, ligada, en la mayoría de los casos, a la propia adquisición de activos inmobiliarios.

**Tabla 2.2. La distribución de la renta y la riqueza de los hogares españoles**

	Riqueza	Vivienda	Riqueza Financiera	Renta
<i>Porcentaje poseído por el</i>				
40% más pobre	9,4	8,4	-1,1	15,2
10% más rico	40,2	32,3	69,6	30,5
5% más rico	30,9	22,0	57,4	21,9
1% más rico	12,4	5,9	27,4	6,7
Índice de Gini	0,5	0,5	0,8	0,4
Coefficiente de variación	5,0	1,0	11,6	1,0
p90/p10	25,1	—	-372,3	7,5
p75/p25	3,9	4,3	69,1	2,8
S80/S20	29,8	357,8	-55,0	9,2

Nota: Para calcular los percentiles de las distribuciones los hogares han sido ordenados en función de la variable correspondiente. - En el caso de la vivienda la ratio p90/p10 no está definido ya que el percentil 10 es igual a cero

Fuente: Elaboración propia a partir de la EFE 2002.

**12.** El dato más destacado es que en España el grado de concentración de la riqueza es superior al de la renta. Así, el 1% de los hogares más ricos en términos de riqueza acumula más del 12% del total, mientras que en el caso de la renta el porcentaje que corresponde al 1% con mayor nivel de renta no llega al 7%. La desigualdad de la riqueza resulta especialmente acusada en los activos distintos de la vivienda. En concreto, más del 78% del valor de las propiedades inmobiliarias diferentes de la vivienda principal, casi un 88% del valor de los negocios por cuenta propia y más de un 92% del valor de las acciones están en manos del 20% de los hogares más ricos.

## b) La pobreza en la España contemporánea

**13.** En el otro extremo de la distribución de la renta —la pobreza—, las diferentes fuentes disponibles arrojan un resultado similar: la pobreza sigue afectando a una quinta parte de los hogares españoles, con resultados muy robustos según la aplicación de diferentes criterios metodológicos. Permanece enquistado, además, en la estructura social española un segmento de pobreza extrema, que comprendería entre un 2,6% y un 4% de la población, según se considere, respectivamente, el 25% o el 30% de la renta mediana ajustada. La expansión cobrada por el sistema de prestaciones asistenciales habría servido para aliviar las situaciones de pobreza extrema en un colectivo amplio de hogares, pero sin resultar suficiente para eliminarla en un segmento no desdeñable de población.

<b>Tabla 2.3. Extensión de la pobreza según la Encuesta de Condiciones de Vida</b>				
	U60	U40	U30	U 25
<i>Tasas de pobreza con varios umbrales</i>				
2004	19,6	6,9	3,3	2,4
2005	19,5	7,5	3,5	2,7
2006	19,7 <sup>a</sup>	7,3	3,9	2,6
<i>Gap de pobreza con varios umbrales</i>				
2004	2,7	2,1	1,2	0,9
2005	5,9	2,4	1,4	1,1
2006	6,0 <sup>*</sup>	2,4	1,4	1,0

\* Umbral de pobreza resultante: 6.895 €.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

**14.** Las tasas de pobreza son muy similares a las que ya existían décadas atrás, manifestándose, por tanto, en el caso de la pobreza los mismos rasgos ya enunciados para las tendencias de la desigualdad. En primer lugar, y en clara ruptura con la tendencia de décadas anteriores, desde el primer tercio de los años noventa la pobreza ha dejado de reducirse. En segundo lugar, contrasta la ausencia de cambios significativos en los indicadores de pobreza con el notable crecimiento registrado por la actividad económica y el empleo. Y, en tercer lugar, tal como se ha señalado en el caso de la desigualdad, los indicadores de pobreza siguen manteniéndose muy elevados en el contexto europeo. España sigue encajada en un clúster periférico dentro de la UE y es el único de los países que partiendo de altos niveles de pobreza, salvo Irlanda, no ha conseguido reducciones sustanciales de las tasas. Esta situación no se compensa por una hipotética mayor movilidad, dado que los patrones de cronicación de la pobreza en España muestran una mayor generalización de las situaciones de pobreza permanente que en el promedio de los principales países de la UE.

**Tabla 2.13. Tasas de pobreza con umbrales nacionales y europeos**

Umbral nacional	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Alemania	14,4	14,6	14,0	12,1	11,4	10,9	10,5	11,1
Austria		13,4	14,0	13,0	12,9	12,0	11,7	11,9
Bélgica	16,7	15,9	15,3	14,2	13,8	12,8	12,9	13,4
Dinamarca	10,3	10,2	9,5	9,3	11,9	11,1	11,5	10,8
España	19,6	19,0	18,0	20,3	18,2	18,9	18,0	18,8
Finlandia			8,1	8,3	9,4	10,7	10,9	11,4
Francia	16,6	15,4	15,2	14,9	14,7	15,2	15,6	15,5
Grecia	23,1	21,5	21,0	21,5	20,8	20,5	19,9	20,5
Irlanda	16,8	18,6	19,5	19,1	19,2	18,5	20,1	21,4
Italia	20,4	20,4	20,1	19,5	18,0	18,0	18,4	19,3
Luxemburgo		13,2	11,5	11,4	12,2	12,7	11,9	12,5
Países Bajos	10,0	11,3	11,7	10,5	10,3	10,7	10,4	11,3
Portugal	22,5	22,9	21,5	21,7	20,8	20,5	20,8	20,1
Reino Unido	19,6	20,0	19,5	17,8	19,0	19,4	18,7	17,1
Suecia				8,9	10,4	9,5	10,9	10,4
Media	17,9	17,6	17,0	16,3	15,7	15,8	15,6	15,8
Umbral UE-15	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Alemania	9,4	10,4	7,8	7,6	7,4	7,0	6,5	6,6
Austria		6,6	6,6	7,5	7,9	7,4	5,7	7,0
Bélgica	8,0	8,3	7,7	7,5	7,7	7,0	8,3	7,5
Dinamarca	4,0	3,3	3,4	3,0	4,1	3,6	4,5	5,0
España	34,5	37,1	37,8	38,4	37,5	35,5	31,6	30,8
Finlandia			8,5	9,1	10,7	13,1	15,5	15,1
Francia	12,6	10,9	10,6	12,1	11,1	11,1	13,5	12,2
Grecia	45,6	44,0	44,2	43,7	42,8	42,8	40,9	43,5
Irlanda	31,9	26,8	25,8	26,0	21,8	22,1	24,1	22,1
Italia	26,5	26,8	26,4	27,2	26,6	24,4	23,8	27,2
Luxemburgo		0,8	0,7	0,7	1,0	1,6	0,4	0,8
Países Bajos	7,7	9,3	10,0	8,1	7,8	7,5	8,1	10,5
Portugal	51,0	48,9	49,4	49,7	50,9	48,9	49,2	49,0
Reino Unido	17,1	15,9	17,1	12,6	14,5	15,9	15,4	13,5
Suecia				8,9	11,4	11,1	13,9	13,2
Media	20,8	20,5	19,9	19,4	19,2	18,5	18,1	18,2

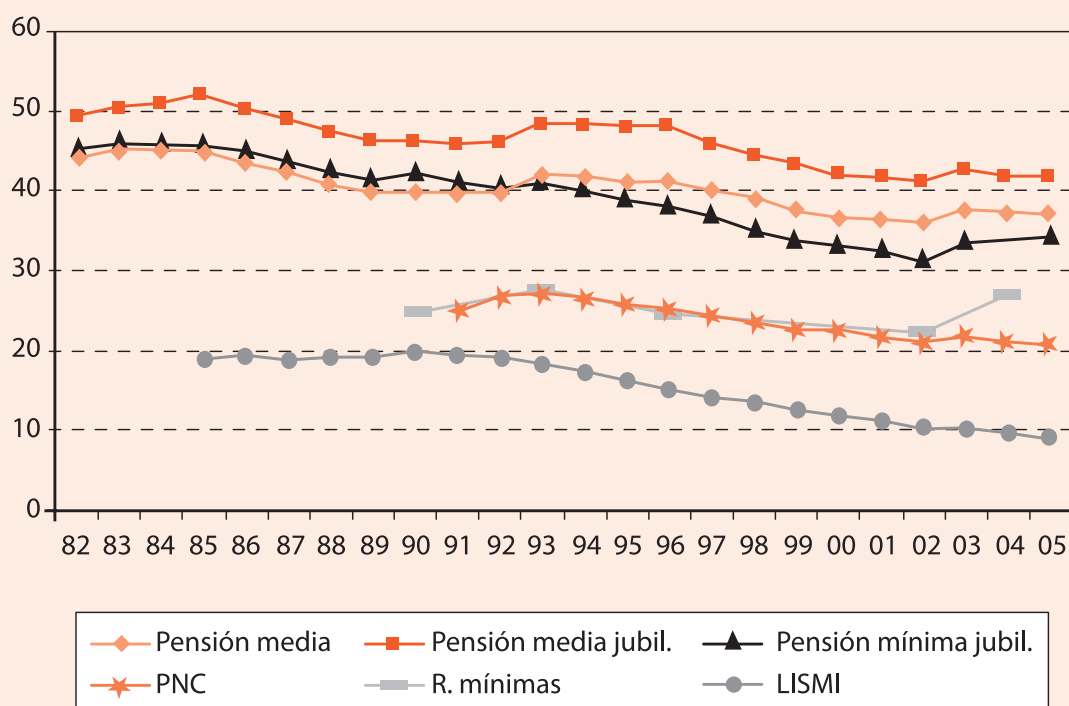
Fuente: Elaboración propia a partir del PHOGUE.

**15.** La ausencia de cambios en los indicadores de pobreza no debe ocultar la existencia de algunos cambios de notable calado en el riesgo relativo de algunos grupos de población, que son hoy considerablemente más vulnerables socialmente que al principio de los años noventa.

**16.** Las estimaciones realizadas en este trabajo revelan que las tasas de pobreza de las personas mayores en España superan la media de la población y son crecientes, además, en el tiempo. Este dibujo contrasta con el que parecía perfilarse en décadas anteriores, sobre todo en los años ochenta, periodo en el que el riesgo de pobreza de las personas mayores registró una importante caída hasta situarse por debajo de los valores medios de la sociedad española. Persiste, además, una notable diferenciación por sexos, al presentar las mujeres mayores de 65 años tasas significativamente superiores a las de los varones. Los niveles de ahorro y de vivienda en propiedad también son más altos en las personas mayores, pero sus viviendas están afectadas por mayores carencias y el equipamiento del hogar resulta insuficiente en muchos casos.

**17.** Los datos disponibles revelan que las prestaciones no sólo no han aguantado el ritmo de crecimiento de las rentas medias —aproximado a través del PIB per cápita—, sino que desde mediados de los años noventa la nota dominante ha sido el alejamiento de esos valores. Así, mientras que en 1993 la pensión media suponía un 42% del PIB per cápita, en la actualidad dicho porcentaje es inferior al 37%.

**GRÁFICO 2.7. Evolución de las cuantías de las prestaciones sociales en relación con el PIB per cápita**



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del MTAS y Contabilidad Nacional.

**18.** Habiendo aumentado los niveles de cobertura de la protección económica recibida por las personas mayores, este esfuerzo, aunque ha contribuido a reducir drásticamente la pobreza más severa de este colectivo, ha sido insuficiente para rebajar su mayor vulnerabilidad.

**19.** Una de las notas más sobresalientes del nuevo análisis de la pobreza en España es el redescubrimiento de la pobreza infantil. La tasa de pobreza infantil en España no sólo es mayor que la de la media de la población —uno de cada cuatro niños vive con rentas por debajo del umbral—, sino que es una de las más altas de la UE-25. Esta realidad es especialmente visible en el caso de los hogares monoparentales o de las familias numerosas. Entre los factores que explican esta situación destaca, en primer lugar, que el bienestar económico de los niños se ha hecho cada vez más dependiente de las rentas del trabajo, aumentando su riesgo de pobreza cuando los sustentadores carecen de estabilidad laboral. El otro gran factor determinante es el sistema de prestaciones sociales. La red actual de prestaciones monetarias aporta una menor protección relativa a la infancia que al resto de la población y, además, esta contribución ha disminuido en el tiempo.

**20.** Con todos los límites inherentes a los intentos de medir las diferencias de pobreza por sexos, destaca la persistencia de tasas mayores en el caso de las mujeres que de los hombres. Los resultados presentados demuestran que este mayor riesgo no sólo está asociado a determinadas tipologías de hogar, sino a características muy concretas del mercado de

**Tabla 2.6. Pobreza y discriminación salarial**

CLASIFICACIÓN DE LOS HOGARES	POBLAC. (%)	POBREZA CON DISCRIMINACIÓN		POBREZA SIN DISCRIMINACIÓN	
		H	FGT2	H	FGT2
Todos los hogares	100	19,9	1,9	18,8	1,8
Hogares con alguna mujer asalariada	34,0	4,5	0,3	1,7	0,1
Mujeres 16-65 años	32,7	20,8	2,0	19,4	1,9
Niños <14 años	14,1	27,0	2,8	26,3	2,7
Hogares unipersonales: mujer <30 años	0,4	16,9	3,4	11,5	3,3
Hogares unipersonales: mujer 30-64 años	1,1	27,2	3,4	21,8	3,2
Hogares con 2 adultos (sin niños dependientes)					
con alguno con 65+ años	9,4	31,1	2,9	31,0	2,9
Otros hogares sin niños dependientes	20,6	7,8	0,5	6,0	0,5
Hogar monoparental con 1+ niños dependientes	1,1	35,4	7,5	25,5	5,3
Hogar con 2 adultos con 1 niño dependiente	6,6	22,0	2,6	20,9	2,5
Hogar con 2 adultos con 2 niños dependientes	15,5	23,2	1,8	22,2	1,7
Hogar con 2 adultos con 3+ niños dependientes	7,5	38,2	4,3	38,2	4,2
Otros hogares con niños dependientes	27,1	12,9	1,3	12,4	1,3

Fuente: Del Río, Gradín y Cantó (2008).

trabajo. A pesar de la positiva evolución experimentada en los últimos años, las brechas en salarios, tasas de actividad y empleo siguen siendo muy elevadas. Además, la segregación horizontal y vertical en las ocupaciones propician una sobre-representación femenina en contratos a tiempo parcial mal remunerados y, en general, en ocupaciones con bajos salarios. Las implicaciones sobre la pobreza son notables, hasta el punto de que en algunos grupos, como los hogares monoparentales, se reduciría sustancialmente la pobreza si el trabajo femenino fuese retribuido como el masculino.

**21.** La mayor novedad en el patrón de pobreza en España es, probablemente, la emergencia de la inmigración como uno de los colectivos con mayor riesgo y con mayor peso relativo en la población. Los bajos niveles salariales, la segregación ocupacional, la necesidad de atender altas cargas familiares, tanto en el país de origen como en el de destino, y un acceso más limitado a algunos de los servicios sociales básicos hacen que el riesgo de pobreza de la población inmigrante sea considerablemente superior al de la población nacional. Pese a que las encuestas con origen censal no recogen adecuadamente el peso de la población inmigrante en la estructura demográfica española, ofrecen signos suficientemente visibles de su mayor vulnerabilidad, duplicando varias nacionalidades las tasas de pobreza de los españoles y casi triplicándolas en el caso de la pobreza extrema. Los inmigrantes, además, presentan unos indicadores de privación, especialmente en vivienda, muy superiores a los de los hogares españoles. Esta realidad introduce notables tensiones en el patrón distributivo español y suscita la necesidad de respuestas más decididas de la intervención pública.

**Tabla 2.7. Tasas de pobreza por nacionalidad del sustentador principal. Umbral de pobreza 60%, 40% y 30% de la renta mediana equivalente (escala ocde modificada)**

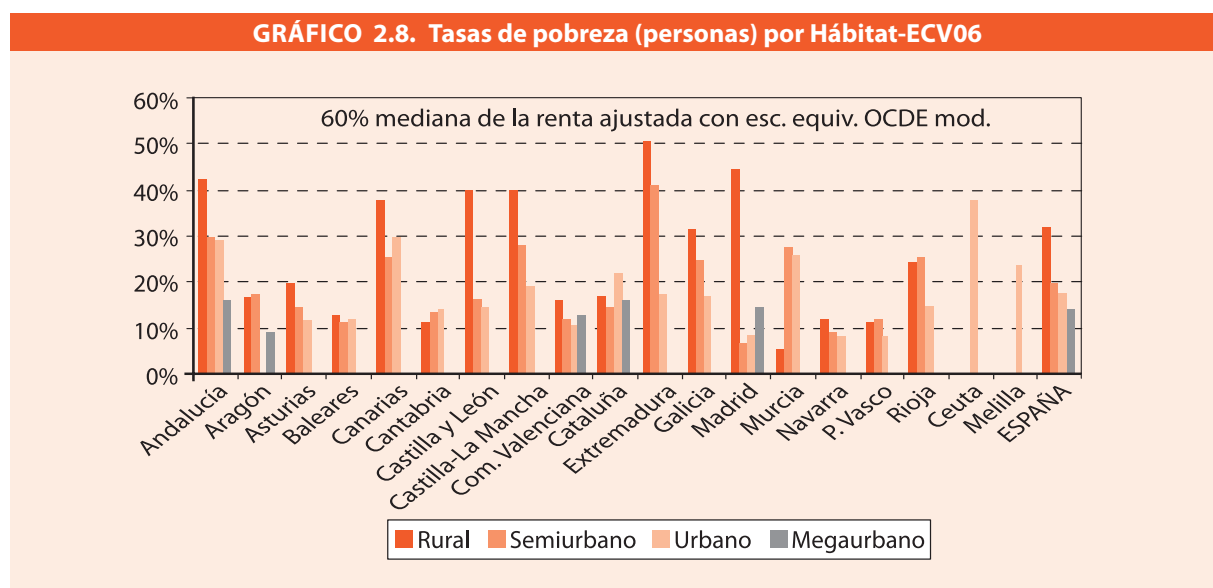
	% PESO DEMOGRÁFICO	% PESO SOBRE POBLACIÓN POBRE			TASA POBREZA			INCIDENCIA RELATIVA		
		U60	U40	U30	U60	U40	U30	U60	U40	U30
España	93,5	93,0	89,5	84,0	19,1	6,8	3,4	99,5	95,7	89,8
UE-24	1,1	0,8	1,0	1,2	24,9	11,4	7,5	72,7	90,9	109,1
Europa	0,8	0,4	0,4	0,7	13,4	5,2	5,2	50,0	50,0	87,5
Resto del Mundo	4,5	5,9	9,2	14,1	39,7	22,8	18,8	131,1	204,4	313,3
Total	100	100	100	100	19,7	7,3	3,9	100	100	100

IR: (Peso sobre población pobre / Peso sobre población total) X 100

UMBRALES DE POBREZA: U60= 60% de la renta mediana equivalente (escala OCDE modificada), U40= 40% de la renta mediana equivalente (escala OCDE modificada), U30= 30% de la renta mediana equivalente (escala OCDE modificada)

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2006

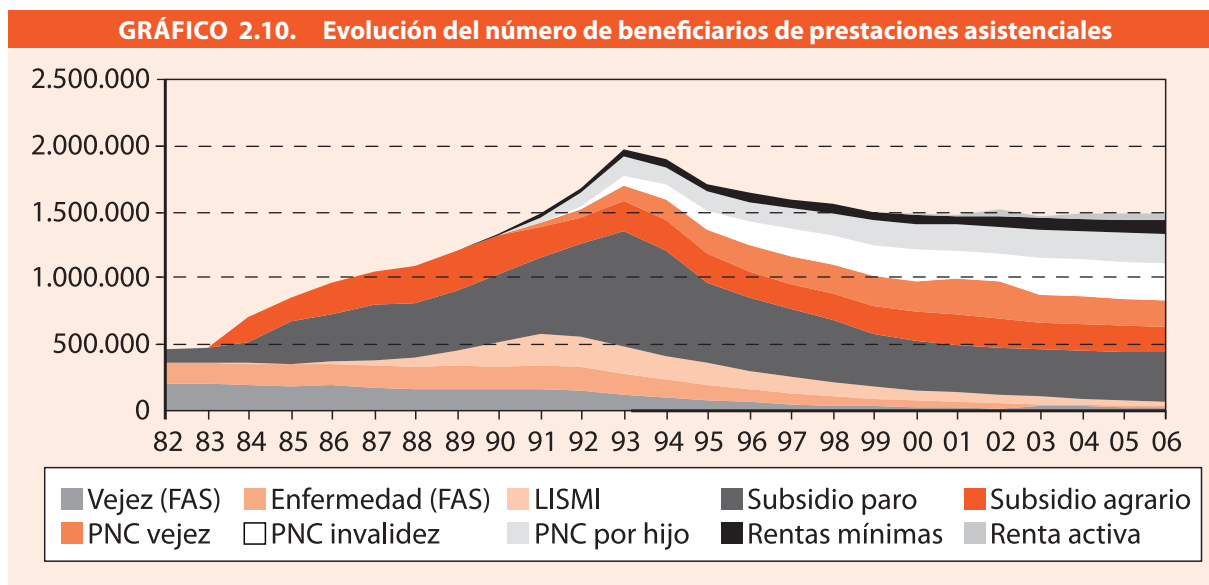
**22.** La asunción de la clásica dicotomía entre viejos y nuevos pobres como superada ha orillado la pobreza en el medio rural del debate sobre las tendencias generales de la situación de los hogares con menores recursos. El intenso proceso de envejecimiento de la población rural ha hecho a esta cada vez más dependiente de las transferencias sociales, por lo que las tendencias de la pobreza en este medio son, en muchos casos, similares a las de las personas mayores. No obstante, existen nuevos datos que permiten cualificar este tipo de análisis. El nuevo contexto dinámico que afecta a estos territorios provoca la aparición de nuevos problemas y la intensificación de otros ya existentes. La descomposición establecida en este trabajo entre causas estructurales —las características personales o familiares determinan la pobreza— y territoriales —las circunstancias del territorio son las que influyen en mayor medida en la pobreza— nos ha permitido encontrar un peso similar de ambos factores en la extensión de la pobreza en los diferentes tipos de hábitat, haciendo necesaria la combinación de actuaciones orientadas tanto a paliar las insuficiencias provocadas por las características individuales de los hogares como aquellas que tratan de incidir sobre la dinámica de los territorios.



Fuente: Elaboración propia partiendo de la Encuesta de Condiciones de Vida 2006

**23.** Un aspecto clave en la explicación de la resistencia a la baja de las tasas de pobreza se encuentra en las debilidades del sistema de prestaciones sociales específicamente destinadas a combatir la insuficiencia de ingresos. La diferente evolución de las distintas prestaciones que conforman la última red de seguridad económica ha agudizado las diferencias en la cobertura recibida por los distintos grupos de población.





Nota: FAS: Pensiones del Antiguo Fondo de Asistencia Social

LISMI: Prestaciones económicas de la Ley de Integración Social del Minusválido

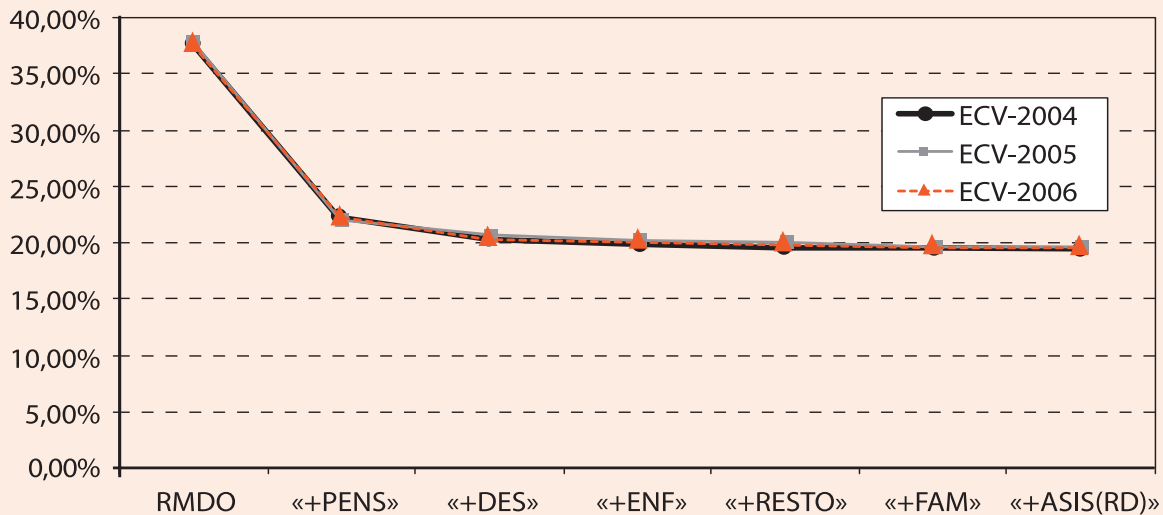
PNC: Pensiones no contributivas de la Seguridad Social

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

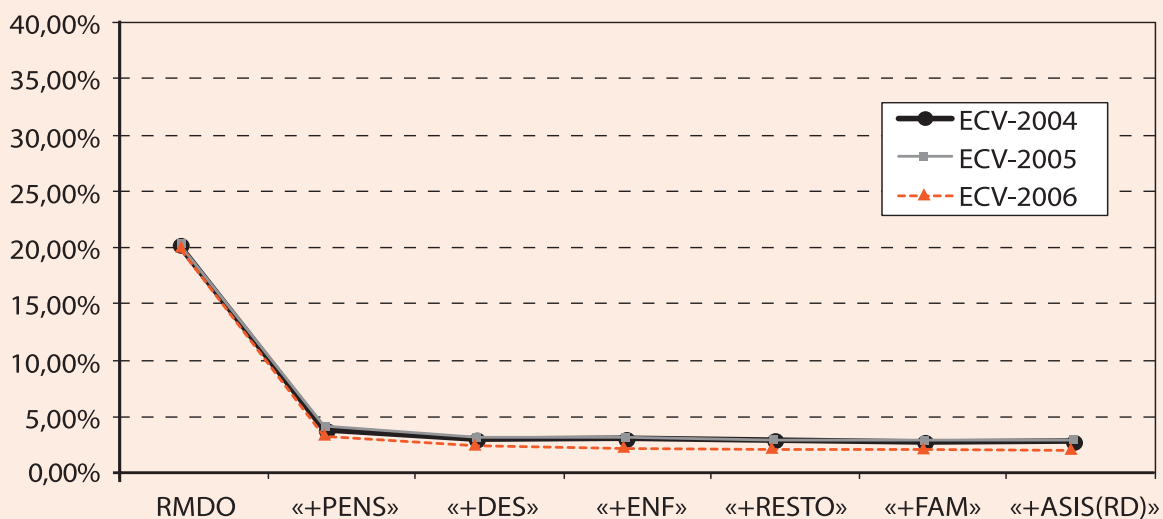
**24.** El principal resultado del actual mosaico de esquemas es la existencia de niveles de protección muy diferentes por grupos de población, destacando, sobre todo, la diferente protección de hogares activos e inactivos, siendo considerablemente más intensa la que reciben los segundos. Cabe hablar también de ciertos problemas de inequidad interterritorial en algunas de estas prestaciones, con diferencias crecientes y asociadas con la capacidad económica de cada área geográfica. Pero, sobre todo, destaca que a pesar de la extensión de la red de protección, esta sigue resultando insuficiente para muchos hogares y muestra abundantes límites para rebajar los altos niveles de precariedad de la sociedad española.

**GRÁFICO 2.11. Efecto acumulativo de las prestaciones sobre la pobreza, ecv 2004-2005-2006**

a) Umbral: 60% renta disponible mediana equivalente, escala OCDE modificada



b) Umbral: 30% renta disponible mediana equivalente, escala OCDE modificada



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida.

### c) Condiciones de vida y dinámica de la pobreza.

**25.** La gran mayoría de la población residente en España puede permitirse en la actualidad una comida adecuada, un gasto de calefacción suficiente para mantener una temperatura adecuada dentro de la vivienda en los meses fríos, un automóvil, comprar bienes duraderos básicos para el hogar y asistencia médica y dental cuando ésta es necesaria. Y una mayoría algo más exigua, pero mayoría al fin y al cabo, no manifiesta ningún problema para permitirse una pauta de consumo que se ha generalizado rápidamente entre las nuevas generaciones de españoles, como son las vacaciones pagadas fuera de casa al menos una vez al año. Además, la población habita viviendas que tienen casi siempre las instalaciones sanitarias básicas, aunque algunas presentan problemas de humedades u otros síntomas de deterioro, carecen de luz natural suficiente, o tienen un tamaño inadecuado en relación al número de miembros del hogar.

**26.** Cabe destacar, sin embargo, que en los últimos años el incremento del abanico de bienes y actividades accesibles a la población ha ido acompañado por el repunte de los indicadores de dificultades financieras de las economías familiares, en especial en lo referido a la carga que suponen los gastos asociados a la vivienda, así como por un mayor descontento con la calidad del entorno.

**Tabla 2.19. Porcentaje de personas afectadas por cada problema, ecv 2006**

INDICADORES DE PRIVACIÓN MATERIAL	% POBLACIÓN
<i>El hogar no puede permitirse:</i>	
Mantener la vivienda con una temperatura adecuada en los meses de invierno	8,9
Una vacaciones pagadas fuera de casa, al menos una semana al año	38,4
Una comida de carne, pollo o pescado (o equivalente vegetariano) al menos cada dos días	3,8
Asistir a la consulta de un médico o recibir tratamiento médico(1)	0,4
Asistir a la consulta de un dentista o recibir tratamiento dental(1)	5,4
Afrontar gastos imprevistos	29,9
<i>El hogar no posee estos bienes, debido a la falta de recursos</i>	
Coche	4,6
TV color	0,1
Lavadora	0,5
Teléfono (incluido móvil)	0,5
Ordenador	9,9
<i>Dificultades financieras</i>	
El hogar suele llegar a fin de mes con mucha dificultad	11,0
Retrasos en el pago de la hipoteca o del alquiler del hogar en los últimos 12 meses	2,5
Retrasos en el pago de las facturas de electricidad, agua, gas, etc. en los últimos 12 meses	2,9
Retrasos en el pago de compras aplazadas u otros préstamos (no relacionados con vivienda) en los últimos 12 meses	1,8
Los gastos totales de la vivienda suponen una carga pesada para el hogar	47,7
Los desembolsos por compras a plazos o devolución de préstamos no relacionados con la vivienda suponen una carga pesada para el hogar	13,8
<i>Problemas en la vivienda</i>	
Carencia de bañera o ducha	0,3
Carencia de inodoro con agua corriente en el interior de la vivienda	0,2
Problemas de hacinamiento(2)	5,8
Problemas de de goteras, humedades o podredumbre	17,4
Problema de luz natural insuficiente en alguna habitación de la vivienda	11,4
<i>Problemas en el entorno de la vivienda o medioambientales</i>	
Ruidos producidos por vecinos o procedentes del exterior	27,0
Problemas de contaminación, suciedad u otros problemas medioambientales	17,0
Problemas de delincuencia o vandalismo en la zona	19,9

Notas: (1) El dato muestra el porcentaje de la población en cuyos hogares al menos uno de sus miembros declara haber tenido que renunciar a una visita al médico/dentista o a un tratamiento por razones económicas. (2) Consideramos que existe hacinamiento cuando hay en la vivienda más de dos personas por habitación, una vez descontada una habitación para la cocina y otra para el salón. La variable que representa el número de habitaciones de la vivienda incluye la cocina cuando es mayor de 4 m<sup>2</sup>.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2006.

**27.** El análisis del perfil socioeconómico y territorial de los grupos con mayores niveles de privación material no modifica radicalmente la lista de factores de riesgo asociados a las situaciones de pobreza monetaria, pero sí altera en cierta medida su importancia relativa. En comparación con los hogares de renta baja, los hogares peor situados en términos del índice básico de privación muestran un perfil más joven, más asalariado, más femenino, más urbano, más arrendatario de la vivienda y (poco a poco) también más extranjero. Un dato preocupante es la sobrerrepresentación de las familias con niños dentro del grupo que sufre simultáneamente baja renta y privación material, debido principalmente a las dificultades que experimentan las familias numerosas y las monoparentales. En este último grupo, que tiene, como es sabido, un peso demográfico creciente, los problemas se extienden incluso a muchas familias que no son consideradas pobres por su nivel de ingresos.

**28.** Una de las características de la pobreza en España que más relevancia tiene para el diseño adecuado de la intervención social es la singularidad de su dinámica. Tras el hecho estilizado de la estabilidad de las tasas en los últimos años se esconde una rica realidad respecto de la dimensión temporal del fenómeno. Nuestros resultados confirman que España registra un alto porcentaje de pobres transitorios, en comparación con otros países que tienen niveles similares de pobreza e incluso con aquellos que registran tasas de pobreza más altas. Además, en un porcentaje muy elevado, la pobreza transitoria resulta ser de tipo recurrente.

	Tabla 2.16. Caracterización de la pobreza crónica, transitoria y recurrente en España (umbral: 60% de la mediana de la renta ajustada por adulto equivalente y contemporánea)											
	POBREZA PERMANENTE				POBREZA TRANSITORIA				TOTAL			
	Pobreza crónica		Pobreza permanente		Recurrente		No recurrente		POBRES		TOTAL	
	Inc.	Inc.	Inc.	Inc.	Inc.	Inc.	Inc.	Inc.	Inc.	Inc.	Inc.	
	relativa	relativa	relativa	relativa	relativa	relativa	relativa	relativa	relativa	relativa	relativa	
	(% total)	(% total)	(% total)	(% total)	(% total)	(% total)	(% total)	(% total)	(% total)	(% total)	(% total)	
<b>Características del hogar:</b>												
Número de miembros (media)	4,47	0,96	4,64	0,99	4,92	1,05	4,62	0,99	4,68	4,52	4,52	
Número de adultos (media)	2,57	0,77	3,06	0,91	3,59	1,07	3,55	1,06	3,35	3,41	3,41	
<i>Tipo de tenencia de vivienda:</i>												
Propiedad	5,8	0,95	78,4	23,4	0,92	76,16	24,3	1,02	84,44	46,4	1,04	86,04
Alquiler	4,1	0,67	6,7	34,5	1,36	13,63	18,4	0,77	7,75	42,9	0,96	9,64
Gratuita	12,4	2,03	14,7	35,6	1,40	10,21	25,5	1,07	7,81	26,5	0,59	4,32
<i>Tipo de hogar:</i>												
SP está en edad de trabajar												
Adulto solo, <45	4,7	0,77	0,2	37,5	1,48	0,39	47,3	1,99	0,25	34,9	0,78	0,21
Adulto solo, 45-65	9,9	1,62	1,46	24,6	0,97	0,87	46,7	1,96	0,76	45,2	1,01	0,91
Un adulto con niños (monoparental)	4,3	0,70	0,37	35,4	1,39	0,72	56	2,35	0,23	49,6	1,11	0,58
Pareja sin niños, SP<45	0,95	0,16	0,17	26,4	1,04	1,13	26,8	1,13	1,22	45,88	1,03	1,12
Pareja sin niños, SP>=45	17,96	2,94	7,89	20,8	0,82	2,2	18,8	0,79	2,12	42,38	0,95	2,54
Pareja con 1-2 niños (<16)	4,1	0,67	12,24	32	1,26	22,77	46,8	1,97	18,78	39	0,87	15,74
Pareja con 3 o más niños (<16)	10,7	1,75	11,85	46,8	1,84	12,42	21,5	0,90	6,54	19,3	0,43	2,92
Pareja o adulto con niños y otros adultos	4,7	0,77	43,68	22,8	0,90	50,49	59,5	2,50	56,56	48,5	1,09	61,03
Grupo de adultos conviviendo	0	0,00	0	12,3	0,48	2,04	62,2	2,61	5,4	57,1	1,28	5,37
SP mayor de 65 años												
Individuo solo	2,9	0,48	1,04	10,1	0,40	0,86	69	2,90	1,71	67,9	1,52	3,26
Dos o más adultos	19	3,11	21,1	20,8	0,82	5,55	43,7	1,84	5,27	41,7	0,93	6,32
Dos o más adultos, con niños	0	0,00	0	33,9	1,33	0,56	33	1,39	1,16	0	0,00	0
Total	6,1	1,00	100	25,4	1,00	100	23,8	1,00	100	44,7	1,00	100
Muestra total (con pesos longitudinales)		265		1.104		2.313		664		4.348		9.595

(Continúa)

**Tabla 2.16. Caracterización de la pobreza crónica, transitoria y recurrente en España (umbral: 60% de la mediana de la renta ajustada por adulto equivalente y contemporánea) (Continuación)**

	POBREZA PERSISTENTE				POBREZA TRANSITORIA				TOTAL POBRES TOTAL	
	Pobreza crónica		Pobreza permanente		Recurrente		No recurrente			
	Inc. relativa (% total)	Inc. relativa (% total)	Inc. relativa (% total)	Inc. relativa (% total)	Inc. relativa (% total)	Inc. relativa (% total)	Inc. relativa (% total)	Inc. relativa (% total)		
<b>Características del sust. principal:</b>										
Edad en años (media)	49,53	<b>1,07</b>	43,56	0,94	44,81	0,96	48,62	<b>1,05</b>	46,49	45,88
Hombre (porcentaje medio, tantos por 1)	0,871	0,99	0,897	1,02	0,879	1,00	0,795	0,91	0,876	0,86
<i>Nivel educativo SP:</i>										
Universidad	1,15	0,19	15,19	0,60	21,05	0,88	62,61	<b>1,40</b>	8,22	5,87
Secundaria	1,75	0,29	3,05	0,55	23,18	0,97	10,29	<b>1,36</b>	14,43	10,57
Primaria	7	<b>1,15</b>	95,84	<b>1,08</b>	24,09	1,01	84,53	0,93	77,35	83,56
<i>Estado civil SP:</i>										
Casado	6,41	<b>1,05</b>	85,27	26,45	23,39	0,98	79,77	43,75	0,98	79,5
Separado	8,49	<b>1,39</b>	3,03	9,88	14,07	0,59	67,56	<b>1,51</b>	3,29	2,18
Divorciado	19,6	<b>3,21</b>	1,66	17,48	10,69	0,45	52,24	<b>1,17</b>	0,6	0,52
Viudo	4,08	0,67	3,16	12,76	21,94	0,92	61,22	<b>1,37</b>	6,48	4,73
Soltero	3,7	0,61	6,89	26,48	30,07	<b>1,26</b>	14,35	39,75	0,89	10,11
<i>Salud del SP:</i>										
SP enfermo crónico	8,18	<b>1,34</b>	72,79	23,42	22,91	0,96	19,18	45,49	1,02	20,4
<i>Situación laboral SP:</i>										
Empleado, contrato fijo	3,11	0,51	9,16	15,62	24,03	1,01	18,14	57,24	<b>1,28</b>	23,03
Empleado, contrato temporal	5,67	0,93	17,87	32,49	29,65	<b>1,25</b>	23,97	32,2	0,72	13,87
Empleado por cuenta propia	0,88	0,14	4,1	21,74	26,77	<b>1,12</b>	31,83	50,61	<b>1,13</b>	32,07
Desempleado	11,62	<b>1,90</b>	34,78	36,99	17,82	0,75	13,67	33,57	0,75	13,73
Jubilado, inactivo u otro	12,86	<b>2,11</b>	34,09	21,12	18,24	0,77	12,39	47,77	1,07	17,3
Total	6,1	1,00	25,4	1,00	23,8	1,00	44,7	1,00	100	100
Muestra total (con pesos longitudinales)	265	1.104	2.313	664	4.348	9.595				

Nota: Estos resultados han sido obtenidos para los individuos presentes en el panel durante ocho olas (ponderados por la probabilidad de abandono de la muestra) y las características se miden en la segunda ola de observación. Los sustentadores principales en edad de trabajar se definen como aquellos entre 15 y 64 años de edad en la primera entrevista del hogar en el panel, de modo similar a como se define en OECD (2001). Incidencia significa incidencia de ese tipo de pobreza entre los pobres con esa característica.

**Tabla 2.18. Transiciones de pobreza por suceso y tipo de hogar (umbral: 60% de la mediana de la renta ajustada por adulto equivalente y contemporánea)**

EVENTO PRINCIPAL	TRANSICIONES DE SALIDA			TRANSICIONES DE ENTRADA		
	Todos	SP edad trabajar	SP >65 años	Todos	SP edad trabajar	SP >65 años
Evento demográfico	16,6	15,4	28,7	13,5	13,7	11,5
Evento de renta	83,4	84,6	71,3	86,5	86,3	88,5
<i>Tipos de eventos demográficos:</i>						
Cambia el sustentador principal	16,1	15,1	27,0	12,1	12,4	9,7
Cambian las necesidades del hogar	0,5	0,3	1,7	1,4	1,3	1,8
<i>Tipos de eventos de renta:</i>						
Cambian rentas laborales >20%	76,5	74,9	96,2	72,4	69,3	97,7
Cambian rentas laborales más que el resto	0,3	0,3	0,0	0,7	0,8	0,0
Cambian ing. no laborales >20%	18,8	20,1	2,2	22,0	25,0	0,3
Cambian ing. no laborales más que el resto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cambian rentas transferencias >20%	4,0	4,3	1,6	3,9	4,3	1,1
Cambian rentas transferencias más que el resto	0,3	0,4	0,0	0,7	0,6	0,9
Total	100	100	100	100	100	100
No clasificable						
Transiciones potenciales	11.197	9.450	1.747	46.373	39.689	6.684
Transiciones observadas	4.530	4.011	476	4.393	3.801	592

Nota: Estos resultados han sido obtenidos para los individuos presentes en el panel durante ocho olas (pesados por la probabilidad de abandono de la muestra). Los sustentadores principales en edad de trabajar se definen como aquellos entre 15 y 64 años de edad en la primera entrevista del hogar en el panel, de modo similar a como se define en OECD (2001). Un suceso es clasificado como demográfico si supone un cambio de sustentador principal o si el cambio en necesidades del hogar supera en porcentaje al cambio de la renta equivalente. En otro caso, el suceso es clasificado como de renta.

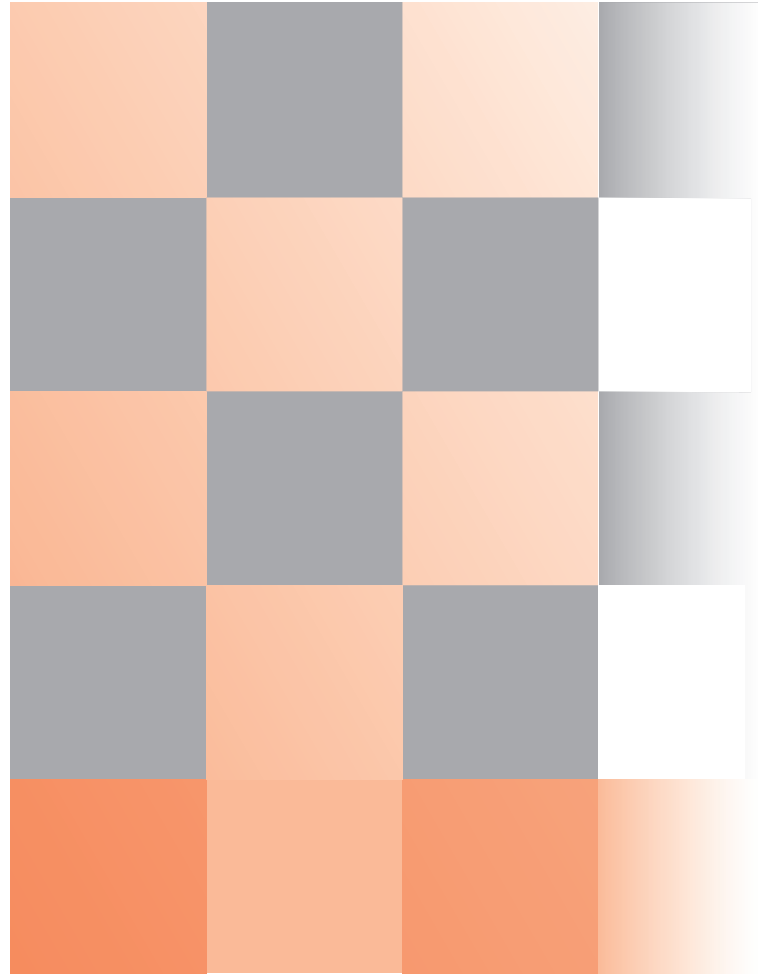
Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares de la Unión Europea, 1994-2000.



**29.** Esta evidencia, ciertamente, está relacionada con las singularidades de nuestro mercado de trabajo y suscita serios interrogantes respecto a las implicaciones de la flexibilización de los mercados de trabajo sobre el bienestar de las familias que dependen de los ingresos laborales de individuos que son activos. Los contratos temporales implican un incremento de la probabilidad de experimentar pobreza no sólo a corto sino también a medio y largo plazo. Una última conclusión relevante es que la mayoría de las transiciones dentro y fuera de la pobreza están relacionadas con cambios laborales de los miembros del hogar o con las transferencias sociales recibidas (Tabla 2.18).

**30.** Tales resultados refuerzan la necesidad de adecuar la red de prestaciones sociales a niveles que reduzcan la recurrencia de la pobreza y a considerar la legislación laboral como un instrumento crucial para limitar las entradas en dicho estado.





# **La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación**

Coordinadores

Miguel Laparra

Begoña Pérez Eransus

Autores

Ángel García García

Fco. Javier Giménez Marín

Miguel Laparra

Anna Obrador

Begoña Pérez Eransus

Manuel Pérez Yruela

Víctor Renes

Raúl Ruiz Villafranca

Sebastián Sarasa

Joan Subirats

Manuel Trujillo

Gabriela del Valle

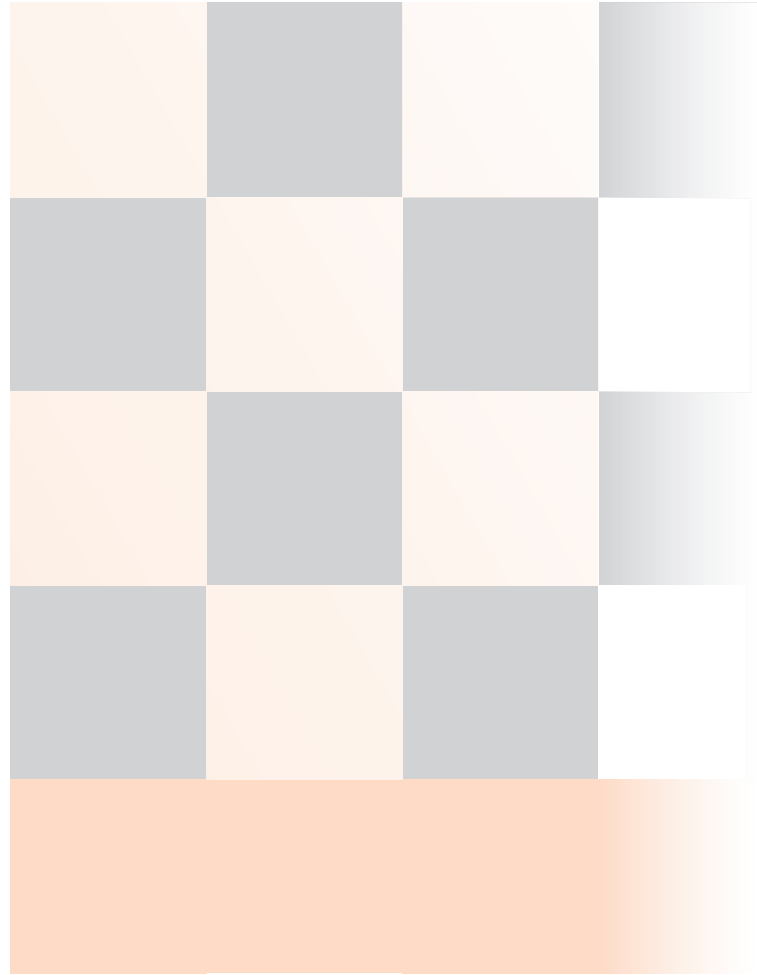
Cristina Villar Herránz

Thomas Ubrich

# 3

## La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación

<b>a) Un sistema de indicadores</b> .....	56
<b>b) Resultados: la medida de la exclusión social en España</b> .....	62
<b>c) Las características de los hogares afectados por procesos de exclusión</b> .....	66
<b>d) La inmigración como mano de obra y la exclusión laboral</b> .....	68
<b>e) La configuración del espacio social de la exclusión en España</b> .....	75
<b>f). Exclusión social y pobreza económica: la necesidad de diversificar las políticas contra la exclusión</b> .....	83



- 1.** La constatación de la multidimensionalidad y la complejidad que presentan los problemas sociales de los sectores de población más desfavorecidos (que no son exclusivamente la falta de ingresos) hace que sea necesario complementar el análisis de las desigualdades económicas y de la falta de ingresos con otra perspectiva más omnicompreensiva.
- 2.** El concepto de exclusión que se extiende en Europa permite incluir tres aspectos claves de esta concepción de las situaciones de dificultad: su origen estructural, su carácter multidimensional y su naturaleza procesual, dinámica. La tradición francesa de análisis sociológico, de la que parte el término *exclusión*, entiende que este es un proceso social de pérdida de integración que incluye no sólo la falta de ingresos y el alejamiento del mercado de trabajo, sino también un debilitamiento de los lazos sociales, un descenso de la participación social y, por tanto, una pérdida de derechos sociales.
- 3.** Al plantear el análisis de la exclusión social intentamos en primer lugar identificar, cuantificar y describir estos procesos a partir de una metodología coherente con la concepción multidimensional que presentan. Este planteamiento trata de ser la base para, a continuación, avanzar en un abordaje más explicativo de los procesos de exclusión social que incorporen una perspectiva más dinámica, que expliciten la lógica espacial con la que se presentan y que nos permitan entender mejor las causas que los provocan.

## a) Un sistema de indicadores

**4.** En este capítulo se ha mostrado que, aun con las imperfecciones y las deficiencias que sin duda todavía tiene, la construcción de un sistema de indicadores de exclusión social y su agregación en un *índice sintético de exclusión* es una vía útil para avanzar en el análisis de este complejo proceso de carácter multidimensional. A partir de las diversas experiencias de investigación sobre las condiciones de vida de la población excluida en diversos ámbitos geográficos, los equipos de investigación que han colaborado en la elaboración de este capítulo han elaborado de forma consensuada un sistema de indicadores amplio, específicamente basado en una concepción de la exclusión social multidimensional y procesual, sustentada en tres grandes ejes: el eje económico (la producción y la distribución), el eje político (la ciudadanía política y la ciudadanía social) y el eje relacional (la ausencia de lazos sociales y las relaciones sociales perversas).

**5.** Interesa la acumulación de determinadas circunstancias problemáticas que ponen en cuestión el propio vínculo social. Pero es igualmente relevante saber cómo las distintas dimensiones de la exclusión social afectan al conjunto de los hogares y a los distintos colectivos. No hay un solo proceso de exclusión/integración social, uno, unívoco y unidireccional. La expresión en un índice sintético como herramienta de análisis no debería llevarnos a pensar en este sentido. Más bien al contrario, la construcción y mantenimiento del vínculo social se hace a partir de múltiples prácticas concretas, y por ello los procesos de exclusión/integración son múltiples, se concretan en formas muy distintas y presentan dinámicas con una relativa autonomía. La exclusión social debe estudiarse, por tanto, en su multidimensionalidad, atendiendo a cada uno de estos procesos por separado.

CUADRO 3.2. Los tres ejes de la exclusión social

Ejes	Dimensiones	Aspectos
Económico	Participación en la producción	Exclusión de la relación salarial normalizada
	Participación en el consumo	Pobreza económica Privación
Político	Ciudadanía política	Acceso efectivo a los derechos políticos Abstencionismo y pasividad política
	Ciudadanía social	Acceso limitado a los sistemas de protección social: sanidad, vivienda y educación
Social (relacional)	Ausencia de lazos sociales	Aislamiento social, falta de apoyos sociales
	Relaciones sociales «perversas»	Integración en redes sociales «desviadas» Conflictividad social (conductas anómicas) y familiar (violencia doméstica)

**6.** Se han buscado indicadores que identifiquen situaciones claras de exclusión social en esos ámbitos. Se trata de problemas o situaciones carenciales, de exclusión de distintos ámbitos de interrelación social, que implican, cada uno de ellos, una exclusión de carácter extremo, que afecta por tanto a una proporción pequeña de hogares.

**7.** La decisión de hacer una encuesta propia para construir un sistema de indicadores de exclusión (y algunas opciones metodológicas, como la sobre-representación en la muestra de los sectores menos favorecidos) está fundada muy sustancialmente en la dificultad de generarlos a partir de la información estadística disponible, y en concreto de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) que realiza anualmente el INE [1], así como en las limitaciones para aproximarse a través de ella al conocimiento de los sectores más excluidos.

**8.** En el Cuadro 3.3. puede verse la lista de indicadores y el resultado que nos da para la población española según la Encuesta FOESSA 2008 cada uno de ellos. La acumulación de estas carencias expresa la forma en la que se va concretando en exclusión social, idea con la cual trataremos de construir un índice de exclusión social.

[1] Un análisis detallado de las posibilidades y límites de la ECV para este análisis ha sido realizado por Ángel García García, colaborador habitual de ALTER, Grupo de Investigación. Se puede consultar su trabajo en «Indicadores de Exclusión en la Encuesta de Condiciones de Vida». [www.foessa.es](http://www.foessa.es); sección «Publicaciones» (VI Informe).

**9.** El camino recorrido en esta línea de investigación no es sino el comienzo de una aventura colectiva que habrá de continuarse próximamente, y los resultados que presentamos en este capítulo no deberían ser más que un avance de un trabajo más extenso y detallado a desarrollar en los próximos meses. Esperamos que, en ese futuro inmediato, otros grupos de investigación y otras instituciones puedan sumarse al debate, aportar sus perspectivas y mejorar los instrumentos metodológicos y los análisis que aquí hemos puesto en marcha.

**10.** Una de las líneas que habrá que desarrollar en este sentido es el estudio de la transferibilidad de este tipo de análisis al ámbito internacional, especialmente al ámbito europeo, en relación con la estrategia europea para la inclusión social. El imperativo de la comparabilidad no debería llevarnos a la complacencia con los indicadores de Laeken, confeccionados por el Comité de Protección Social de la UE, que recogen sólo muy parcialmente la multidimensionalidad de la exclusión social (tres indicadores de empleo, nueve de pobreza monetaria y tres de educación). Pensamos que a partir de esta experiencia del Informe FOESSA podría trabajarse también a nivel europeo en la mejora de estos instrumentos. En cualquier caso, lo que la experiencia europea en materia de pobreza nos enseña es que por la vía de la «convención», cuando está bien sustentada teórica y empíricamente, pueden construirse instrumentos robustos que facilitan la comparabilidad entre distintos territorios y entre diferentes grupos sociales. Eso es lo que necesitamos ahora mismo en materia de exclusión social. Sirva esta propuesta como invitación a la tarea.



**CUADRO 3.3. Indicadores de exclusión social agrupados en sus diversas dimensiones y ejes. España, 2008**

Ejes de exclusión	Dimensiones	Aspectos	N.º	Indicadores	(%) POBLACIÓN TOTAL			
Económico	Participación en la producción	Empleo	1	Hogares cuyo sustentador principal está en paro desde hace un año o más.	1,0			
			2	Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión: vendedor a domicilio, venta ambulante marginal, empleadas hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales temporeros, recolectores de cartón, reparto propaganda, mendicidad.	2,7			
			3	Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión: que no tiene cobertura de la seguridad social (empleo irregular).	3,5			
			4	Hogares sin ocupados, ni pensionistas contributivos, ni de baja, ni con prestaciones contributivas por desempleo del INEM.	1,5			
			5	Hogares con personas en paro y sin haber recibido formación ocupacional en el último año.	7			
			6	Hogares con todos los activos en paro.	2,9			
			7	Pobreza extrema: ingresos inferiores al 30% de la renta familiar mediana equivalente (3.360 €/año).	3,4			
			8	Hogares que no cuentan con algún bien considerado básico por más del 95% de la sociedad (agua corriente, agua caliente, electricidad, evacuación de aguas residuales, baño completo, cocina, lavadora, frigorífico) por no poder permitírselo.	6			
			Político (ciudadanía)	Derechos políticos	Participación política	9	Derecho de elegir a tus representantes políticos y a ser elegido: hogares con alguna persona de 18 o más años, de nacionalidad extracomunitaria.	6,6
						10	Capacidad efectiva de ser considerado y de influir en el proceso de toma de decisiones colectivas: no participan en las elecciones por falta de interés y no son miembros de ninguna entidad ciudadana.	4,4

(Continúa)

CUADRO 3.3. Indicadores de exclusión social agrupados en sus diversas dimensiones y ejes. España, 2008 (Continuación)						
Ejes de exclusión	Dimensiones	Aspectos	N.º	Indicadores	(%) POBLACIÓN TOTAL	
Político (ciudadanía)	Derechos sociales: acceso a los SPS	Educación	11	Hogares con menores de 3 a 15 no escolarizados.	0,2	
			12	Hogares en los que nadie de 16 a 64 años tiene estudios: de 16 a 44, sin completar EGB, ESO o graduado escolar; de 45 a 64, menos de 5 años en la escuela.	5	
			13	Hogares con alguna persona de 65 o más que no sabe leer y escribir.	1	
			Vivienda	14	Infravivienda: chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar.	1,4
				15	Deficiencias graves en la construcción, ruina, etc.	1,9
				16	Humedades, suciedad y olores (insalubridad).	4,6
				17	Hacinamiento grave (<15 m/persona).	4,3
				18	Tenencia en precario (facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, ocupada ilegalmente).	3,2
				19	Entorno muy degradado.	1,2
				20	Barreras arquitectónicas con discapacitados físicos en el hogar.	2,6
		Salud	21	Gastos excesivos de la vivienda (ingresos – gastos vivienda < umbral pobreza extrema).	4,7	
			22	Alguien sin cobertura sanitaria.	0,5	
			23	Han pasado hambre en los 10 últimos años con frecuencia o la están pasando ahora.	2,6	
			24	Todos los adultos con minusvalía, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria.	2,5	

(Continúa)

CUADRO 3.3. Indicadores de exclusión social agrupados en sus diversas dimensiones y ejes. España, 2008 (Continuación)					
Ejes de exclusión	Dimensiones	Aspectos	N.º	Indicadores	POBLACIÓN TOTAL (%)
Político (ciudadanía)	Derechos sociales: acceso a los SPS	Salud	25	Hogares con personas dependientes (que necesitan ayuda o cuidados de otras personas para realizar las actividades de la vida diaria) y que no la reciben.	1,1
			26	Hogares con enfermos que no han usado los servicios sanitarios en un año.	0,8
			27	Hogares que han dejado de comprar medicinas, seguir tratamientos o dietas por problemas económicos.	5,1
Lazos sociales, relaciones sociales	Conflicto social, anomia	Conflictos familiares	28	Alguien en el hogar ha recibido o recibe malos tratos físicos o psicológicos en los últimos 10 años.	6,9
			29	Hogares con relaciones muy malas, malas o más bien malas.	1,5
		Conflictos asociales	30	Hogares con personas que tienen o han tenido en los 10 últimos años problemas con el alcohol, con otras drogas o con el juego.	7,8
			31	Alguien ha sido o está a punto de ser madre adolescente sin pareja.	2
		32	Hogares con personas que tienen o han tenido en los 10 últimos años problemas con la justicia (antecedentes penales).	2,4	
Aislamiento social	Sin apoyo familiar	33	Personas sin relaciones en el hogar y que no cuenta con ningún apoyo para situaciones de enfermedad o de dificultad.	5,9	
		34	Hogares con malas o muy malas relaciones con los vecinos.	1,7	
	Institucionalizados	35	Hogares con personas en instituciones: hospitales y pisos psiquiátricos, centros de drogodependencias, de menores, penitenciarios, para transeúntes o mujeres.	0,2	

**11.** La opción adoptada para realizar la agregación de los indicadores parte de la premisa de que, si los indicadores elegidos reflejan sin ninguna duda carencias en los hogares, esas carencias se consideran más graves cuanto menos sean los hogares afectados, ya que al ser pocos, llevarán a una exclusión mayor. De esta forma, en cada aspecto concreto el peso del indicador es el número inverso de la proporción de hogares que están afectados en ese indicador.

**12.** Queda un segundo paso: la agregación de los indicadores para cada una de las dimensiones y el cálculo del indicador global de exclusión. Con la misma lógica, damos más peso a aquellos aspectos que aparezcan con menos frecuencia. Esta agregación se realiza de la siguiente forma: para cada uno de los aspectos se toma la suma de los inversos de las frecuencias (calculadas en el paso anterior) y se divide por el número de indicadores de dicho aspecto. Esta es una medida de la frecuencia con que aparece la exclusión en este aspecto. Estas cifras se normalizan para que su suma sea 1 y el valor obtenido es el peso de cada indicador.

## **b) Resultados: la medida de la exclusión social en España**

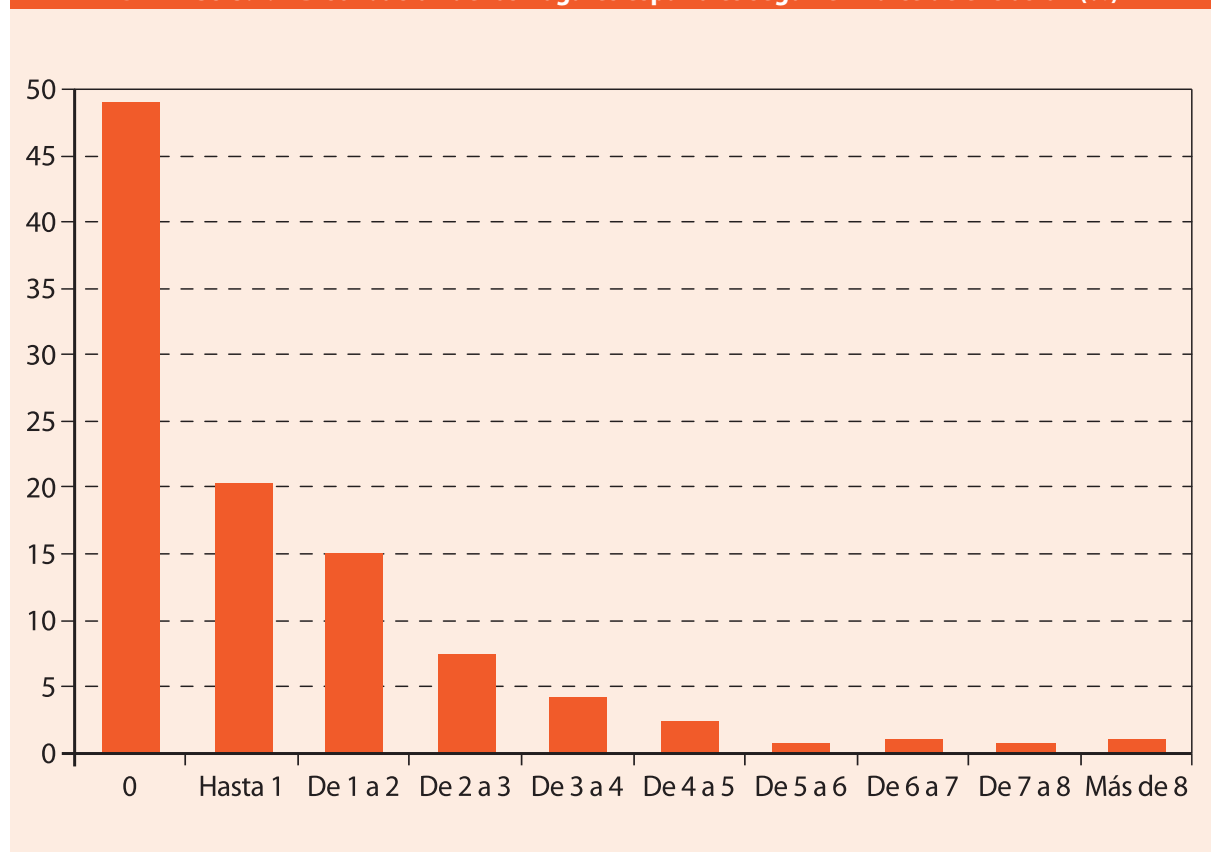
**13.** Cada uno de los indicadores analizados afecta a una proporción extremadamente reducida de la población española. Sin embargo, si los agregamos, la primera idea que transmite este análisis es la amplitud de los distintos procesos de exclusión social: sólo la mitad de la población se encuentra al margen de los mismos (en una situación que podríamos identificar como de integración plena), lo que podría interpretarse como un cierto debilitamiento del vínculo social que afecta a amplios sectores sociales.

**14.** En cierto sentido, la exclusión social nos afecta a todos. No se trata de un eslogan para una campaña de sensibilización social, sino que tiene cierto valor sociológico. Tomados en su conjunto los distintos procesos de exclusión social, afectan a la mitad de la población española (aunque sea con una intensidad mínima en muchos casos) y, por tanto, no es desdeñable, para la mayoría de la población, la posibilidad de verse enfrentada a este tipo de situaciones (Tabla 3.15).

**15.** Sin embargo, a una buena parte de la población estos déficits de integración le afectan de una forma muy leve, estableciéndose diversos mecanismos de compensación que hacen suponer que el nexo social no llegue a ponerse en cuestión: los problemas que muchas personas tienen en su paso por el sistema educativo, por ejemplo, han sido a menudo superados (especialmente en las generaciones mayores) gracias a las habilidades y saberes adquiridos en el tajo, con la propia experiencia laboral; una reducción de los ingresos, incluso si es significativa, puede no tener efectos muy graves si se cuenta con una vivienda

pagada en buenas condiciones y convenientemente equipada (a menos que esa reducción de ingresos se prolongue en el tiempo e impida la reposición de esos bienes); las relaciones sociales pueden asimismo compensar los problemas que puedan surgir en el mercado o en el acceso efectivo a ciertos derechos sociales o políticos, tanto en su dimensión material (acceso a bienes y servicios) como simbólica (relaciones de pertenencia e identidad). Es por ello importante en nuestro análisis identificar los colectivos en los que los distintos procesos de exclusión social se acumulan.

**GRÁFICO 3.1. Distribución de los hogares españoles según el índice de exclusión (%)**



Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

**16.** Lógicamente, cuanto más intensa es la exclusión social, menor es la proporción de hogares en la que incide. El Gráfico 3.1. muestra el continuo que va desde la integración social plena hasta la exclusión más intensa. Este continuo representa el carácter procesual, la dinámica de la exclusión y de la integración social. A pesar de ser una «foto fija» no deja de suponer una aproximación al itinerario que muchas personas y muchos hogares han recorrido en una dinámica descendente o ascendente en las distintas fases de su ciclo vital o generacional.

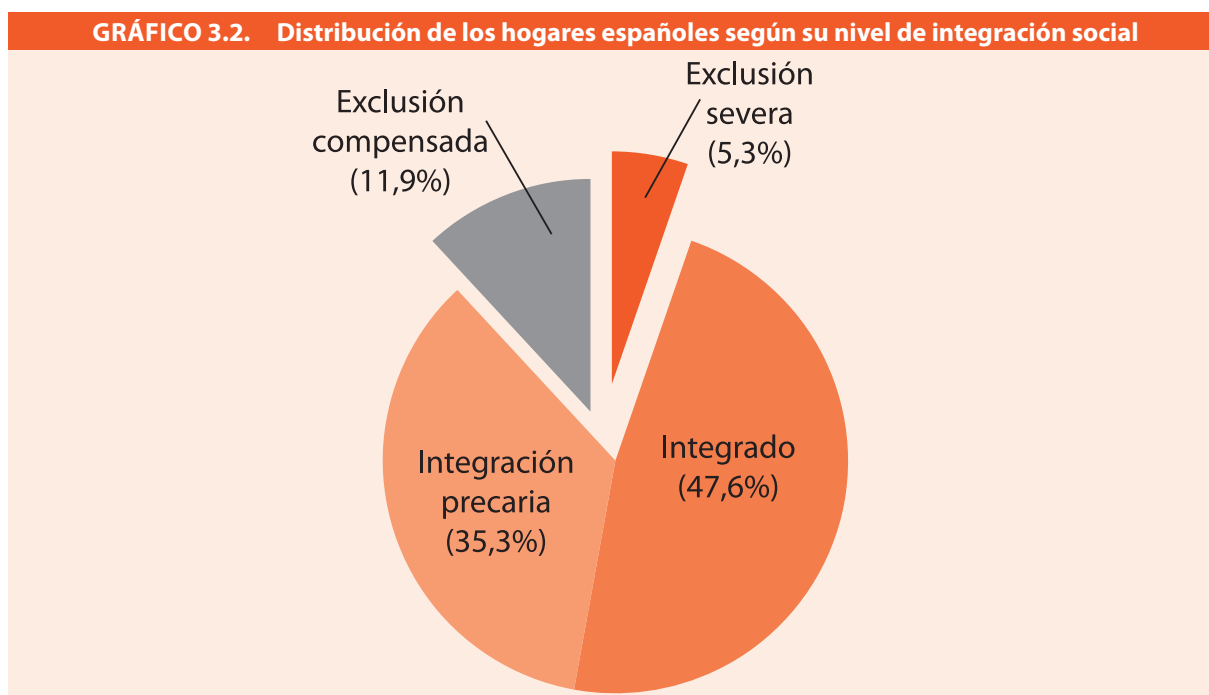
**17.** La media del índice de exclusión para el conjunto de la población española se encuentra prácticamente en 1 (0,9868), con una ligera variación según cómo se pondere a la población extranjera (hasta 1,0319). Es por ello que planteamos utilizar una analogía, a la inversa, con la forma en la que se ha venido calculando más habitualmente la tasa de pobreza (la mitad de la media, que viene a asimilarse al 60% de la mediana): consideraremos en una situación relativa de exclusión social a aquellos hogares con un índice de exclusión ( $i$ ) superior al doble de la media ( $i > 2$ ).

**18.** Dentro de este grupo de «hogares excluidos», aquellos con un índice de exclusión ( $i$ ) doble que el umbral anterior ( $i > 4$ ) serán considerados en situación de exclusión severa. Los que se encuentren por debajo del mismo ( $2 < i < 4$ ) podrían identificarse como en una situación de exclusión moderada, o relativamente compensada.

**19.** Hacia arriba, los hogares afectados por alguno de los indicadores de exclusión, pero con índices inferiores al doble de la media ( $0 < i < 2$ ) los consideraremos integrados socialmente, pero con una cierta precariedad: es la integración precaria.

**20.** El resultado puede verse en el gráfico siguiente. El 17,2% de los hogares presenta un índice de exclusión por encima del doble de la media. Sólo un 5,3% de los hogares estarían afectados por procesos de exclusión severa, superiores a 4 puntos (el doble del umbral establecido).

**21.** En realidad la diferencia entre los dos grupos intermedios (la integración precaria, un 35%, y la exclusión compensada, un 12%) es difícil de trazar: ambos se sitúan en torno a un umbral arbitrariamente establecido. Se trata de dos grupos marcados por una cierta precariedad (en mayor o menor grado) en su estatus social. La división en estos cuatro niveles de integración-exclusión, sin embargo, nos permite comparar la incidencia de la exclusión en los distintos grupos sociales, y es un complemento del índice general de exclusión social para cada uno de ellos. Esta clasificación es la que puede verse en el Gráfico 3.2.



Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

**22.** En síntesis, los problemas diversos de la integración social no se concentran en un colectivo muy determinado, sino que predominan los mecanismos de compensación que hacen que la exclusión social afecte a un sector notablemente más reducido: el 17,2% de los hogares presentan un índice de exclusión por encima del doble de la media, es decir, superior a 2 (tomando un cierto paralelismo, a la inversa, a la forma en la que se calcula el umbral de pobreza). Sólo un 5,3% de los hogares estarían afectados por procesos de exclusión severa, superiores a 4 puntos (el doble del umbral establecido).

**23.** En términos absolutos, estaríamos hablando de unos 800.000 hogares en España que deberían convertirse en la máxima prioridad de las políticas sociales con vistas a garantizar la cohesión de la sociedad, además de 1.800.000 más de hogares con problemas notables de integración. La carencia de una auténtica malla de seguridad (las rentas mínimas no acaban de cumplir esta función en la inmensa mayoría de las CC. AA) hace que la situación de estas familias se muestre especialmente delicada y es posiblemente el mayor reto para la cohesión social en España.

## c) Las características de los hogares afectados por procesos de exclusión

**24.** Hay una diferencia sustancial en cuanto al perfil de lo que hemos denominado precariedad o vulnerabilidad frente a la exclusión social severa (en cuanto a las características sociodemográficas, la estructura familiar o la identidad étnica), lo que sugeriría un «distanciamiento» importante entre ambos espacios: la fractura social se daría preferentemente respecto del espacio de la exclusión social severa. Las características de los hogares, en relación con su nivel de integración, nos dan el tipo ideal, sociológicamente hablando, que hay detrás de cada uno de los cuatro niveles de integración social.

### Integración social

**25.** En una situación de integración social plena se encuentra el 47,6% de los hogares españoles, es decir, un volumen total de 7.500.000. El 42% de las personas que más recursos económicos aportan al hogar son varones de entre 40 y 64 años. Asimismo, los sustentadores y sustentadoras cuentan con un nivel de estudios medio-alto: un 22% que tiene estudios secundarios, un 12% bachillerato superior, un 13% han realizado formación profesional de grado medio o superior y un 28% son titulados universitarios. A su vez, esta población cuenta con una posición integrada en el mercado de trabajo, el 68% trabajan por cuenta ajena o propia y el 21% son jubilados o prejubilados con su correspondiente pensión. Otro de los rasgos distintivos de estos sustentadores es su nacionalidad española (95%) o haber nacido España (93%).

**26.** La pobreza relativa les afecta menos (10%). Estos hogares cuentan con un número medio de miembros de 2,8 personas, donde el 84% tienen entre dos y cuatro miembros. Suelen estar ubicados en zonas residenciales de nivel medio (22%) o en barrios obreros en buenas condiciones (27%), sin olvidar que el 5% de los hogares se encuentran en zonas residenciales de clase alta.

### Integración precaria

**27.** Podemos estimar que en España hay un total de 5.500.000 hogares integrados precariamente, es decir el 35,3%. Con un tamaño medio de 2,5 miembros por hogar, el 28% de estos cuentan con una sola persona y el 30% con dos. El sustentador principal de estos hogares es mayoritariamente masculino (el 32% son mujeres) y cuentan con media de edad de 52,7 años. El nivel de estudios de estas personas se caracteriza por ser medio-bajo. Destacan por sus mayores proporciones respecto al conjunto de sustentadores los que no han finalizado ningún nivel de estudios con un 20%, así como los que tienen bachillerato superior,



BUP o COU con un 16%. En cuanto a la relación con la actividad económica, se destaca el 57% de ocupados, el 20% de pensionistas por jubilación o prejubilación, así como un 10% que nunca ha trabajado. Junto a ello, el 16% ha nacido fuera de España y otro 16% tiene nacionalidad extranjera.

**28.** El 18% de los hogares ubicados en una situación de integración precaria vive en pobreza relativa y el 3% en pobreza extrema. Estos hogares se ubican típicamente en «barrios en buenas condiciones» (60%), un 37% en barrios obreros y un 23% en antiguos.

## Exclusión compensada o moderada

**29.** En exclusión social compensada se encuentra el 11,9% de los hogares españoles, aproximadamente 1.800.000. Estos hogares cuentan con una media de 2,5 miembros, resaltando al 35% que son hogares unipersonales y al 30% que cuentan con tres personas. El 68% de los sustentadores en hogares en exclusión compensada son varones y un 32% son mujeres. Con una media de edad de 53,6 años, se detecta una polarización en este estrato: de un lado el 24% de los sustentadores tienen entre 30 y 39 años, y de otro el 31% cuenta con 65 y más años. Los sustentadores y sustentadoras de los hogares en exclusión compensada poseen un bajo nivel de estudios, donde una cuarta parte de estos no tienen estudios finalizados por completo. La mitad de estas personas sustentadoras principales está ocupada, un 11% está en desempleo, un 20% son pensionistas jubilados o prejubilados y un 15% son inactivos en otras situaciones. Además, destaca la elevada proporción de personas nacidas fuera de España (28%) o que son extranjeras (27%).

**30.** El 38% de estos hogares vive en pobreza económica, siendo un 17% la tasa de pobreza severa. Asimismo, se observa un volumen importante de estos hogares en viviendas diseminadas o zona rural (10%), suburbio o zona marginal (3%) y barrios deteriorados (23%). Ya en este estrato resaltan los hogares de inmigrantes extracomunitarios con un 18%.

## Exclusión severa

**31.** En exclusión social severa se observa el 5,3% de los hogares de España, unos 800.000. Con un tamaño medio de 2,7 miembros por hogar, el 73% tienen entre dos y tres personas. En cuanto al sustentador principal de estos hogares, el 77% son varones y el 23% mujeres, situando la exclusión severa en dos intervalos de edad, los jóvenes de 30 a 39 años (24%) y los que tienen entre 50 y 64 (30%), dando con ello una edad media de 51,3 años. Estos sustentadores y sustentadoras tienen un bajo nivel de estudios, con un 26% que no ha finalizado ningún nivel. De hecho, el 8% nunca ha ido a la escuela, el 18% no sabe leer y

escribir, y el 33% fue 5 años o menos a la escuela. Destaca además una proporción elevada de sustentadores en desempleo (21%) o que nunca han trabajado (10%). No obstante, el 52% de ellos tienen un trabajo por cuenta propia o ajena. Una vez más, la exclusión severa posee una sobre-representación de nacidos fuera de España (31%) o con nacionalidad extranjera (30%).

**32.** En cuanto a las características de estos hogares, destacamos un 52% que son pobres, 26% en pobreza severa. A pesar de ello, el 67% de estos hogares no percibieron pensiones o prestaciones durante el año 2006, siendo el segmento que en menor proporción han percibido estas ayudas. Sobresalen además los hogares pertenecientes a minorías étnicas gitanas (12%) y de inmigrantes extracomunitarios o de la UE del Este (30%). Se ubican en suburbios o zonas marginales (5%), barrios deteriorados (30%) y barrios obreros en buenas condiciones (40%).

## d) Los factores más asociados a la exclusión

**33.** Después de la descripción de las características de los sectores afectados por la exclusión social en comparación con aquellos otros más integrados en la sociedad, se trata de ver la incidencia de la exclusión en los distintos grupos sociales, como aproximación a la distribución de las probabilidades de verse afectado por la exclusión social, según las características personales de cada uno. El análisis multivariante que trata de identificar los factores asociados a la exclusión social, dentro de un conjunto de variables relativas a las características del hogar, controlando la interrelación de unas con otras, puede también orientar las políticas que abordan este problema. Desde esta perspectiva creemos que es importante atender no sólo a la extensión que puedan tener los procesos de exclusión social, sino muy especialmente a la intensidad con la que se presenta en cada grupo. Ello nos ayudará a orientar adecuadamente las prioridades en el uso de los recursos disponibles. Asimismo, la identificación de los ámbitos en los que se presentan los problemas sociales en cada grupo nos permite no sólo una aproximación a la forma en la que se concreta la multidimensionalidad de la exclusión, sino que debería ayudar también a concretar el contenido de las intervenciones.

**34.** Hay tres cosas que muestra este análisis desde un primer momento: 1) la incidencia de la exclusión social en todo tipo de hogares, y en todo tipo de territorios, aunque con intensidades distintas; 2) la extraordinaria relevancia de algunas variables asociadas a la exclusión, y 3) las diferencias de perfil entre los sectores afectados por la exclusión más severa y aquellos que se enfrentan a situaciones de precariedad social más o menos intensa.

**Tabla 3.15. Incidencia de la exclusión social en los hogares españoles según sus características: incidencia (% sobre el total de cada grupo) e índice de exclusión**

	PROPOCIÓN (%) EN CADA TRAMO					ÍNDICE DE EXCLUSIÓN GENERAL	
	Integración i=0	Integración precaria 0<i<2	Exclusión compensada 2<i<4	Exclusión severa i>4	Media	Desv. típ	
<b>Total</b>	47,5	35,3	11,9	5,3	1,03	1,89	
<b>Sexo sustentador principal</b>							
Varón	51,0	32,8	10,7	5,4	1,01	1,93	
Mujer	37,2	42,0	15,6	5,2	1,12	1,81	
<b>Grupos de edad sustentador principal</b>							
Hasta 29	46,3	38,6	10,0	5,0	0,99	1,69	
De 30 a 44	44,7	34,3	13,8	7,2	1,18	2,08	
De 45 a 64	55,5	30,1	9,6	4,8	0,91	1,99	
De 65 y más	39,2	42,6	14,0	4,2	1,07	1,55	
<b>Tamaño de la familia</b>							
Persona sola	24,6	50,1	22,2	3,1	1,30	1,66	
De 2 a 4 miembros	53,7	31,1	9,4	5,8	0,93	1,75	
5 y más miembros	45,5	39,2	8,6	6,8	1,36	3,49	
<b>Núcleos familiares</b>							
Sin núcleo	26,2	45,8	24,0	4,0	1,38	1,76	
Mononuclear	53,1	32,4	9,0	5,6	0,92	1,75	
Polinuclear	41,2	42,2	9,8	6,9	1,72	4,45	
<b>Composición del hogar</b>							
Hay núcleo monoparental	41,0	46,7	6,4	5,9	1,11	2,00	
Hay ancianos	42,9	41,7	11,8	3,7	0,98	1,52	
Hay menores	55,7	30,4	7,9	6,0	0,86	1,71	
Hay jóvenes	46,7	37,3	10,7	5,3	1,14	2,34	
Hay personas con minusvalía	34,8	35,5	21,7	7,9	1,44	1,82	
Hay ocupados	52,0	32,5	10,9	4,6	0,91	1,86	
Hay parados	5,1	40,4	34,9	19,6	2,79	2,75	

(Continúa)

Tabla 3.15. Incidencia de la exclusión social en los hogares españoles según sus características: incidencia (% sobre el total de cada grupo) e índice de exclusión (continuación)

	PROPORCIÓN (%) EN CADA TRAMO				ÍNDICE DE EXCLUSIÓN GENERAL	
	Integración i=0	Integración precaria 0<i<2	Exclusión compensada 2<i<4	Exclusión severa i>4	Media	Desv. típ
<i>Tres grupos étnicos</i>						
Todos españoles o EU15	53,3	33,9	9,3	3,5	0,78	1,40
Algún extracomunitario o EU12 ampliación	10,8	48,2	26,9	14,2	2,34	2,65
Gitanos españoles	6,0	19,4	40,3	34,3	4,97	5,55
<i>Dos tipos de barrios</i>						
Barrio en buenas condiciones	50,8	34,8	10,2	4,3	0,91	1,67
Barrio deteriorado o marginal	28,8	37,2	21,9	12,1	1,81	2,82
<i>Región NUTS-1</i>						
Noroeste	48,0	36,1	11,7	4,2	0,97	1,93
Noreste	56,8	35,1	5,9	2,2	0,53	1,00
Madrid	48,0	28,6	17,6	5,9	1,21	2,05
Centro	49,0	37,0	10,7	3,3	0,97	2,24
Este	50,1	30,1	12,1	7,6	1,18	2,10
Sur	41,7	44,2	10,3	3,8	0,95	1,47
Canarias	25,4	42,5	19,4	12,7	1,46	1,72
<i>Tamaño del municipio</i>						
Más de 100.000 hab.	50,2	32,7	12,7	4,5	0,96	1,76
Entre 50.000 y 100.000	43,6	39,4	13,6	3,3	1,12	2,58
Entre 20.000 y 50.000	38,5	40,2	11,6	9,7	1,39	2,22
Entre 5.000 y 20.000	54,0	32,6	10,4	3,1	0,76	1,37
Menos de 5.000	48,0	36,7	9,7	5,6	0,99	1,48

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

**35.** Este análisis de la incidencia de la exclusión social en distintos grupos sociales viene a mostrar cómo los sectores más afectados por la exclusión severa son distintos de aquellos otros sectores a los que la exclusión social les afecta de forma más moderada (exclusión compensada) y cómo estos tienden a asimilarse más al espacio de la integración aunque sea precaria:

- La incidencia de la exclusión severa no presenta grandes diferencias según el sexo de la persona sustentadora principal, pero incide ligeramente más en aquellos hogares encabezados por varones. Sin embargo, a los hogares en los que la sustentadora principal es mujer les afectan más las situaciones intermedias de la exclusión compensada y la integración precaria. Con el análisis multivariante, se refuerza la asociación de la exclusión más severa al perfil masculino de la persona sustentadora principal, frente al perfil más femenino para los procesos de exclusión más moderados.
- Si la exclusión afecta más proporcionalmente a los hogares de edades intermedias (de 30 a 44 del sustentador principal), la precariedad incide preferentemente en los hogares de las personas mayores.
- La exclusión afecta más a los hogares de más tamaño y polinucleares, mientras que las personas solas y los hogares sin núcleo, con un índice de exclusión bastante similar, se encuentran, sin embargo, más presentes en las posiciones intermedias de precariedad y vulnerabilidad. Con el análisis multivariante se realiza la importancia del tamaño de familia (a mayor tamaño, más probabilidades de estar en exclusión severa), mientras que la estructura familiar (el número de núcleos) no presenta una asociación significativa con la exclusión severa, a pesar de que los hogares polinucleares tenían una incidencia mayor (explicada más por la interferencia de otros factores, como el origen étnico, posiblemente).
- La presencia de personas con minusvalía y la de parados en el hogar se muestran como sendos factores muy relevantes a la hora de aumentar las probabilidades de verse afectados por la exclusión moderada, pero su influencia se reduce a la mitad respecto de otros factores, cuando hablamos de exclusión más severa.
- Si la comunidad gitana está especialmente afectada por la exclusión social, los distintos colectivos de inmigrantes, posiblemente con grandes variaciones, se encuentran preferentemente en el espacio de la precariedad (aunque también la incidencia de la exclusión es también alta para ellos). El análisis multivariante confirma muy especialmente la gran relevancia del factor étnico a la hora de explicar tanto la exclusión severa como la más moderada, aunque con significativas diferencias por género. También el tipo de barrio se reafirma aquí como un factor importante.
- Mientras la exclusión está muy concentrada en barrios deteriorados y marginales, la integración precaria está más presente en barrios obreros y antiguos en buenas condiciones.

**36.** Esta diferenciación debe hacernos replantear la idea de un continuum en los procesos de exclusión social e interrogarnos: ¿por qué los grupos más afectados por los procesos

de precariedad social no son siempre los que acaban finalmente en las situaciones de exclusión social más severa? ¿Cuáles son los mecanismos que previenen del proceso de «caída» en ciertos grupos sociales y no tanto en otros? Es esta una línea de análisis en la que se ha avanzado a partir de la investigación cualitativa, pero que está pendiente de desarrollar todavía desde una perspectiva cuantitativa que dé cuenta de la importancia relativa de los distintos itinerarios en el conjunto de la sociedad y aporte una mayor capacidad explicativa de las situaciones de exclusión.

**Tabla 3.16. Asociación de diversos factores con la exclusión social (índice de exclusión superior a 2) (regresión logística)**

	MODELO 1		MODELO 2	
	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.
<b>Sexo (Ref. mujer)</b>				
Varón	0,679	0,004	0,686	0,004
<b>Edad sustentador principal (Ref. &lt; 30)</b>				
De 30 a 44	1,601	0,018	1,453	0,052
De 45 a 64	1,323	0,169	1,303	0,183
De 65 y más	3,606	0,000	3,109	0,001
<b>Tamaño del hogar (Ref. Persona sola)</b>				
De 2 a 4 miembros	1,367	0,272		
5 y más miembros	1,404	0,402		
<b>Estructura familiar (Ref. Sin núcleo)</b>				
Mononuclear	0,298	0,000	0,418	0,000
Polinuclear	0,354	0,031	0,589	0,153
<b>Composición del hogar (Ref. Hogares que no cumplen la condición correspondiente)</b>				
Hogares con núcleo monoparental	0,394	0,000	0,406	0,000
Hogares con ancianos	0,344	0,001	0,384	0,001
Hogares con menores	0,862	0,302		
Hogares con jóvenes	0,735	0,063	0,735	0,050
Hogares con persona con minusvalía	3,673	0,000	3,467	0,000
Hogares con ocupados	1,058	0,682		
Hogares con parados	7,308	0,000	6,844	0,000
<b>Grupo étnico (Ref. Todos españoles o EU15)</b>				
Algún extracomunitario o EU12 ampliación	4,546	0,000	5,341	0,000
Gitanos españoles	13,858	0,000	11,735	0,000
<b>Tipo de barrio (Ref. Barrio en buenas condiciones)</b>				
Barrio deteriorado o marginal	2,459	0,000	2,587	0,000

(Continúa)

**Tabla 3.16. Asociación de diversos factores con la exclusión social (índice de exclusión superior a 2) (regresión logística) (continuación)**

	MODELO 1		MODELO 2	
	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.
<i>Regiones NUTS1 (Ref. Noroeste)</i>				
Noreste	0,369	0,000		
Madrid	1,321	0,219		
Centro	1,215	0,394		
Este	1,428	0,066		
Sur	0,965	0,861		
Canarias	2,072	0,010		
<i>Tamaño del municipio (Ref. Más de 100.000 hab.)</i>				
Entre 50.000 y 100.000	0,971	0,876		
Entre 20.000 y 50.000	1,573	0,001		
Entre 5.000 y 20.000	0,857	0,338		
Menos de 5.000	0,989	0,957		
Constante	0,165	0,000	0,201	0,000
N	3.337		3.337	
-2 log de la verosimilitud	2.538,5		2.608,7	
R cuadrado de Cox y Snell	0,182		0,166	
R cuadrado de Nagelkerke	0,303		0,276	

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.



## e) La configuración del espacio social de la exclusión en España

**37.** Desde un planteamiento multidimensional podremos tener algunas referencias para identificar las áreas de intervención prioritarias. De la incidencia de las distintas dimensiones y ejes de la exclusión social se desprende la debilidad de los procesos de integración social generados desde el ámbito político de la ciudadanía, en especial en lo que tiene que ver con algunos derechos sociales que reciben una menor protección jurídica a pesar de ser sustanciales para la integración social, como el derecho a la vivienda. Es este ámbito, que ha estado sujeto a importantes tensiones durante la década pasada, el que genera problemas de exclusión a sectores más amplios de la población, pero también la educación o la salud, que no han desarrollado suficientemente políticas dirigidas hacia los más excluidos. Sin embargo, es el mercado el que genera las situaciones de mayor exclusión social: los hogares con problemas en cuanto a su participación en el mercado de trabajo, con ingresos insuficientes o con déficits de equipamiento, son los que mayores índices de exclusión general presentan. La exclusión se concreta en relaciones conflictivas en una proporción relativamente reducida, pero da lugar también a situaciones comparativamente más graves. El aislamiento social, sin embargo, que afecta a una proporción de hogares relativamente reducida, implica problemas intensos en este ámbito, pero no se traduce en un alto índice general de exclusión, por lo que parecen estar actuando otros mecanismos compensatorios.

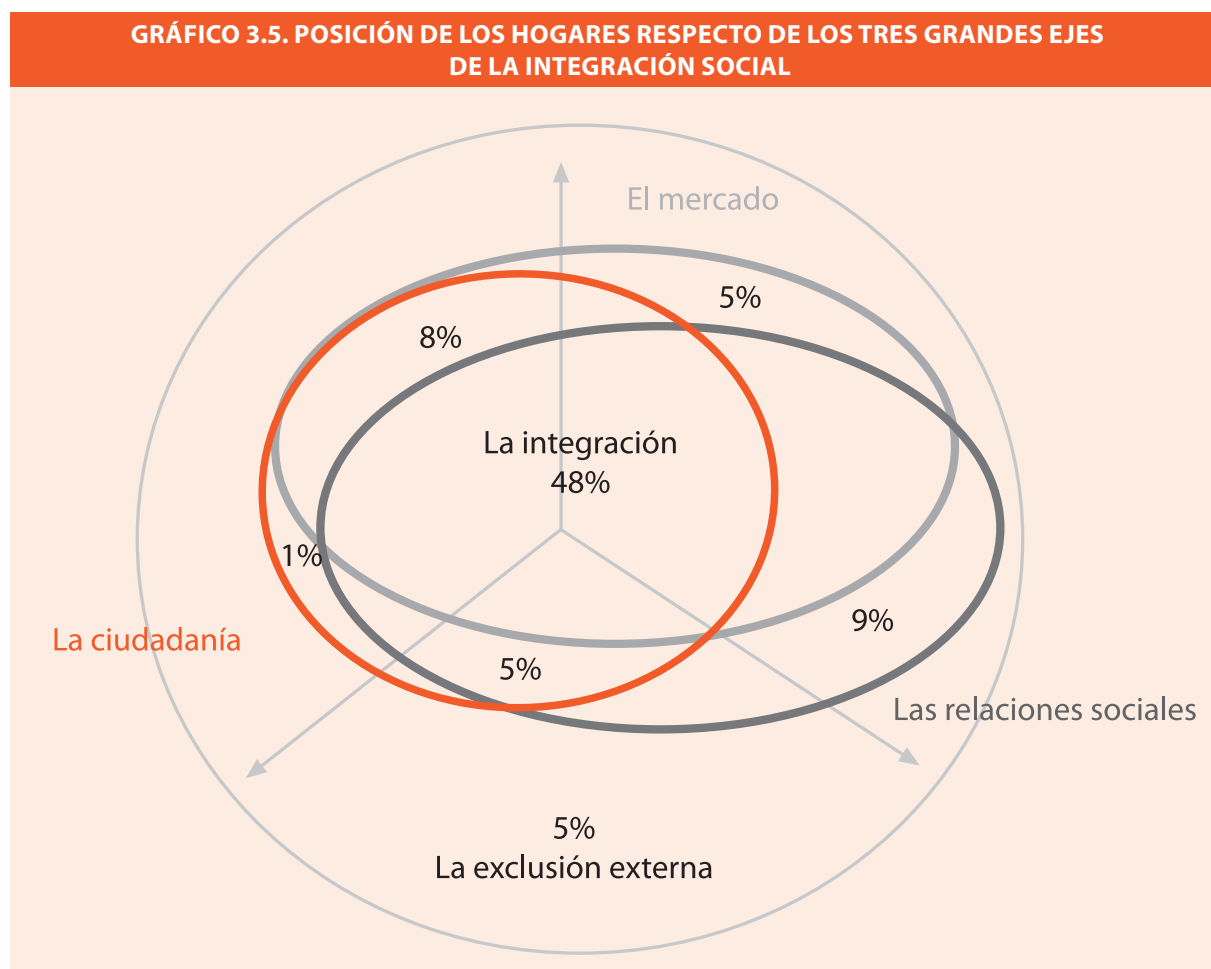
**Tabla 3.23. Incidencia en los hogares de los distintas dimensiones de la exclusión social e índices de exclusión general para los hogares afectados por cada una de ellas (media y desviación típica)**

	INCIDENCIA (%)	ÍNDICE DE EXCLUSIÓN EN CADA ÁMBITO		ÍNDICE DE EXCLUSIÓN GENERAL	
		Media	Desv. típica	Media	Desv. típica
Exclusión del empleo	14,0	7,31	6,43	3,22	2,91
Exclusión del consumo	9,0	11,39	4,43	4,06	3,15
Exclusión política	13,4	9,11	2,47	2,77	2,45
Exclusión de la educación	5,7	10,41	3,75	2,56	3,23
Exclusión de la vivienda	19,8	5,20	4,06	2,76	2,77
Exclusión de la salud	11,6	8,36	8,63	2,94	3,05
Conflicto social	12,7	7,96	6,24	3,22	3,52
Aislamiento social	7,8	12,41	24,26	2,72	3,83
Exclusión del mercado	19,6	10,41	8,10	3,04	2,67
Exclusión de la ciudadanía	38,4	10,92	9,48	2,26	2,45
Exclusión de las relaciones sociales	18,1	10,94	18,09	2,74	3,29
Total afectados por algún indicador	52,5	1,98	2,24	1,98	2,24

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

**38.** Puede argumentarse que estos resultados presentados en la Tabla 3.23 están muy condicionados por la selección de los indicadores de exclusión en cada una de las dimensiones, y en concreto por el hecho de que se han introducido más indicadores relacionados con el eje político de la ciudadanía, especialmente de la ciudadanía social (educación, vivienda y salud). No es menos cierto, sin embargo, que todos los indicadores se han seleccionado con un alto nivel de exigencia, garantizando que identifican situaciones de especial gravedad, y, por ello, sería difícil desechar cualquiera de ellos. En cualquier caso, la combinación de las medidas de extensión y de intensidad de la exclusión permite sortear hasta cierto punto este sesgo. En general, puede observarse que cuanto mayor es la incidencia de la exclusión en un ámbito, menor es la intensidad de los problemas que parece representar en su conjunto. En futuros análisis será interesante mejorar la comparabilidad entre las distintas dimensiones de la exclusión social.

**39.** En cualquier caso, en el Gráfico 3.5 siguiente puede observarse cómo se articulan los tres grandes ejes de la integración social considerados en este análisis relativos a los tres grandes espacios de participación social: el mercado, el Estado y la sociedad. El gráfico representa la estructura social, en su dinámica de integración, con una lógica de dentro-fuera, que va desde la integración plena en las posiciones centrales, a la exclusión más extrema en la periferia.



Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia

**40.** La exclusión más extrema, considerada aquí como aquellos hogares en los que se manifiesta alguna carencia o situación problemática en los tres grandes ámbitos, afectaría a un 5% de los hogares, pero sorprende la importancia de un sector de población (un 19%) sin problemas especiales en cuanto a la integración económica en el mercado y con unas relaciones sociales positivas, pero que no logran hacer efectivos plenamente sus derechos de ciudadanía. Esta debilidad nos marca, sin embargo, una clara oportunidad de mejora, ya que es en este eje de las políticas sociales donde más fácilmente puede incidirse desde el ámbito de las decisiones colectivas (las relaciones sociales en el ámbito privado y las relaciones económicas en el mercado son más difícilmente moldeables). Esto puede ser todavía más relevante cuando, como en este momento, nos enfrentamos a un contexto económico adverso que posiblemente incidirá con mayor dureza en los sectores más excluidos y que debería impulsar los mecanismos de compensación adecuados desde las políticas sociales.

**41.** También desde el análisis desagregado de los distintos procesos de exclusión social (Tabla 3.24) se ilustra la heterogeneidad del espacio social de la exclusión, asociada a la diversidad de itinerarios que han recorrido los distintos grupos afectados por la misma.

Desde la perspectiva de género, contrasta la mayor incidencia en los hombres de los procesos de exclusión de tipo económico, especialmente en el mercado de trabajo, y una mayor presencia también de situaciones conflictivas, con la especificidad de los procesos de exclusión de las mujeres que tienen mucho más que ver con los derechos políticos y sociales (especialmente educación y vivienda).

**42.** En las personas solas y en los hogares sin núcleo se detecta una mayor incidencia de la exclusión de la participación política y una mayor tendencia al aislamiento social. El perfil de la exclusión de los hogares mononucleares tiene más que ver con las causas económicas (exclusión del empleo, del consumo y de la vivienda y la incidencia de determinadas relaciones conflictivas (un perfil similar al de los hogares con menores). La situación de exclusión de los hogares polinucleares, sin embargo, parece explicarse en mayor medida por el déficit en el acceso efectivo a los derechos sociales.

**43.** Lógicamente, la situación de los inmigrantes extracomunitarios está muy marcada por la falta de derechos políticos que implica su estatus, pero los problemas de acceso al empleo y a la vivienda y un mayor riesgo de aislamiento social tienen también una incidencia mayor que la media. La comunidad gitana presenta, comparativamente, una incidencia mucho mayor de las dimensiones económicas de la exclusión, pero también en relación con ciertos derechos sociales (vivienda, salud), y es el grupo donde la dimensión conflictiva de las conductas anómicas está más presentes (con una incidencia doble que la media, que alcanza a siete de cada diez familias gitanas excluidas). Pueden observarse ciertos parecidos, aunque con menor intensidad que lo que, desde un análisis territorial, se observa en los barrios deteriorados y marginales.

**44.** El análisis regional y municipal nos muestra diferencias importantes en cuanto a la incidencia de los distintos procesos de exclusión social: más problemas de acceso al empleo entre los excluidos de las grandes metrópolis (Madrid o región este), y de acceso al consumo en el noroeste y el este, mayores problemas educativos en el sur, más problemas de vivienda en Madrid o Canarias, más problemas de salud en noreste y en Madrid, mayor conflictividad en el centro o en Canarias, que a su vez presenta mayores problemas de aislamiento junto con las comunidades del este. El déficit de participación política de los excluidos destaca también en este último caso. Más allá del detalle que nos pueden dar estas cifras, hay algo que sí puede concluirse: la necesidad de diseñar estrategias territorializadas en la lucha contra la exclusión social que respondan a las necesidades de los sectores excluidos (que son distintas en cada comunidad autónoma y en cada municipio) y con un origen igualmente diverso.

**Tabla 3.24. Incidencia de las distintas dimensiones y ejes de la exclusión social según las características de los hogares excluidos (con índice superior a 2)**

	Exclusión del empleo	Exclusión del consumo	Exclusión política	Exclusión de la educación	Exclusión de la vivienda	Exclusión de la salud	Conflicto social	Aislamiento social	Exclusión del mercado	Exclusión de la ciudadanía	Exclusión relac. sociales
<b>Total</b>	47,3	38,7	41,9	11,5	61,0	32,3	36,8	18,9	67,4	88,5	45,6
<b>Sexo sustentador principal</b>											
Varón	54,0	40,4	37,4	9,8	58,6	30,1	43,7	18,7	72,2	86,4	48,1
Mujer	31,9	35,6	51,8	15,2	66,5	36,1	21,5	18,8	55,5	92,1	39,3
<b>Grupos de edad sustentador principal</b>											
Hasta 29	45,1	47,1	68,6	25,5	35,3	17,6	31,4	15,7	78,4	96,1	45,1
De 30 a 44	51,6	42,2	65,8	9,3	74,2	28,9	35,6	21,3	68,0	91,1	49,8
De 45 a 64	59,7	46,2	30,6	5,9	60,2	37,6	40,9	18,3	80,6	95,2	43,0
De 65 y más	27,2	23,4	11,4	16,5	51,9	33,5	35,4	17,1	45,6	73,4	42,4
<b>Tamaño de la familia</b>											
Persona sola	39,5	27,7	59,9	10,7	53,1	25,4	10,2	28,8	57,1	91,5	36,7
De 2 a 4 miembros	49,9	43,8	35,3	10,7	64,0	34,5	49,1	14,6	70,6	87,1	50,6
5 y más miembros	55,9	35,3	26,5	26,5	64,7	41,2	26,5	14,7	76,5	85,3	29,4
<b>Núcleos familiares</b>											
Sin núcleo	39,0	30,8	59,5	10,3	53,3	27,7	12,3	26,7	56,9	90,8	36,4
Mononuclear	51,3	42,8	34,5	11,0	64,5	33,7	48,4	14,9	72,1	86,8	49,9
Polinuclear	47,1	35,3	17,6	35,3	64,7	47,1	41,2	23,5	64,7	94,1	41,2
<b>Composición del hogar</b>											
Hay núcleo monoparental	46,0	37,3	43,2	11,0	59,6	29,6	35,7	20,0	65,5	87,8	44,9
Hay ancianos	27,0	24,1	13,2	15,5	51,1	36,8	33,9	16,1	47,1	74,7	40,8
Hay menores	62,8	43,2	33,8	11,5	80,4	16,9	43,9	27,7	80,4	91,9	46,6
Hay jóvenes	53,6	49,1	31,3	16,1	61,6	45,5	42,9	8,0	81,3	91,1	35,7
Hay personas con minusvalía	31,5	19,7	12,6	12,6	55,1	55,9	40,9	11,8	47,2	78,7	43,3
Hay ocupados	49,9	38,9	56,2	13,2	61,1	25,7	35,1	21,6	68,7	94,7	44,8
Hay parados	99,2	35,2	33,6	11,7	70,3	45,3	34,4	3,9	99,2	91,4	36,7
<b>Tres grupos étnicos</b>											
Todos españoles o EU15	37,7	37,7	22,1	12,9	53,1	28,0	36,5	18,6	62,8	82,4	40,9
Algún extracomunit. o EU12 ampl.	60,7	39,9	97,0	8,3	72,0	32,7	28,0	22,0	70,8	100,0	49,4
Gitanos españoles	80,0	46,0	16,0	12,0	86,0	64,0	70,0	8,0	90,0	96,0	70,0

(Continúa)

**Tabla 3.24. Incidencia de las distintas dimensiones y ejes de la exclusión social según las características de los hogares excluidos (con índice superior a 2) (continuación)**

	Exclusión del empleo	Exclusión del consumo	Exclusión política	Exclusión de la educación	Exclusión de la vivienda	Exclusión de la salud	Conflicto social	Aislamiento social	Exclusión del mercado	Exclusión de la ciudadanía	Exclusión relac. sociales
<i>Dos tipos de barrios</i>											
Barrio en buenas condiciones	45,1	43,3	43,8	11,7	53,7	25,3	36,1	20,3	67,9	86,2	46,0
Barrio degradado, marginal	52,9	28,2	36,5	11,2	82,4	48,2	40,0	15,3	65,3	93,5	45,3
<i>Región NUT</i>											
Noroeste	35,0	50,0	15,0	16,7	53,3	26,7	30,0	16,7	80,0	80,0	45,0
Noreste	40,0	26,7	26,7	3,3	40,0	53,3	36,7	16,7	66,7	76,7	40,0
Madrid	61,5	36,5	35,6	9,6	75,0	49,0	32,7	2,9	79,8	96,2	34,6
Centro	23,9	23,9	29,9	16,4	35,8	34,3	53,7	13,4	34,3	70,1	61,2
Este	62,0	50,5	69,9	6,9	63,9	20,8	38,9	28,2	77,8	95,8	54,6
Sur	35,0	34,0	22,0	21,0	57,0	33,0	24,0	15,0	60,0	80,0	28,0
Canarias	25,6	11,6	32,6	9,3	88,4	37,2	48,8	30,2	34,9	100,0	48,8
<i>Tamaño del municipio</i>											
Más de 100.000 hab.	50,8	31,9	38,1	8,5	61,5	37,7	29,6	10,0	71,2	88,8	34,6
Entre 50.000 y 100.000	41,0	19,7	27,9	16,4	36,1	26,2	45,9	11,5	49,2	67,2	50,8
Entre 20.000 y 50.000	46,3	53,1	49,4	15,4	76,5	25,3	46,9	42,6	65,4	96,9	66,0
Entre 5.000 y 20.000	44,3	47,7	60,2	12,5	53,4	36,4	33,0	5,7	70,5	93,2	38,6
Menos de 5.000	44,9	34,7	22,4	6,1	51,0	26,5	36,7	20,4	71,4	77,6	42,9

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

**45.** Incluso en periodos de bonanza económica hay sectores sociales que han visto empeorar su nivel de vida: los mayores de 65 años que no se beneficiaban directamente de la fuerte creación de empleo, los inmigrantes que experimentaban la pérdida que implica el proceso migratorio en su primera fase de asentamiento o las personas que habían experimentado un proceso de ruptura familiar (divorcio). La herencia social (el capital social y el capital cultural de la clase social) se muestra como un factor explicativo en la distribución de las probabilidades de una movilidad social descendente al condicionar primero el éxito o el fracaso escolar y después las oportunidades en el mercado de trabajo. Este riesgo de caída afecta algo más a las mujeres, pero se explica muy especialmente por el nivel educativo logrado (a pesar de una cierta devaluación de las enseñanzas universitarias) y sobre todo por la situación laboral: la posición de los parados, los inactivos y los trabajadores precarios es, por este orden, más débil y está más sujeta a los nuevos riesgos sociales.

**46.** La dimensión del barrio se erige como un espacio particularmente significativo para comprender la dialéctica inclusión/exclusión social urbana, y proporciona información sustancial sobre los factores que la determinan y las prácticas y estrategias que las personas ponen en marcha respecto a ellos, configurando lo que hemos dado en llamar la «estructura de oportunidades territorial». En este sentido hay que tomar en especial consideración el efecto de la estigmatización del territorio y de los sujetos que los habitan. Es en el barrio donde se detecta la importancia de la actuación de las redes sociales en la provisión de recursos en ausencia o contrasentido de las políticas sociales y cuando el tejido económico productivo es débil. Entonces, el ámbito comunitario, tanto de las organizaciones del llamado «tercer sector» como de las redes de vecinos, familiares y amigos, viene a cubrir las carencias de protección pública.

**47.** La heterogeneidad es una característica fundamental del espacio social de la exclusión relacionada en muy buena manera con los itinerarios diversos que la explican. En este espacio encontramos los sectores marginales más «tradicionales», como las personas sin hogar, las que ejercen la prostitución o las que están en relación con el sistema penitenciario. En otros casos, como en los hogares monoparentales, la exclusión se explica a partir de experiencias de ruptura familiar. La discapacidad, las enfermedades mentales o el consumo de determinadas sustancias pueden llevar también a la exclusión social en un contexto cultural, familiar, social o económico desfavorable.

**48.** Las diferencias de género son también importantes, pero no llevan a una mayor incidencia de la exclusión social en las mujeres. Más bien al contrario, los procesos de exclusión social que afectan a las mujeres se encuentran más compensados y dan lugar preferentemente a situaciones de una cierta precariedad, mientras que la exclusión social más severa tiene una mayor incidencia en los hogares encabezados por varones. Lo que es importante, además, es que en distintos grupos sociales las diferencias de género pueden actuar con lógicas distintas y aun contrapuestas, situando en ocasiones a las mujeres, como en el caso

de la comunidad gitana, con mayores potencialidades para la promoción social y en otros casos, como en ciertos colectivos inmigrantes, en una posición mucho más desfavorecida.

**49.** Es sin duda el factor étnico a este respecto un elemento que multiplica la diversidad interna del espacio social de la exclusión: casi la mitad del espacio social de la exclusión se asocia a minorías étnicas. Sin embargo, en los extranjeros las situaciones más habituales son de precariedad y de vulnerabilidad, y la exclusión social severa afecta a una minoría en la que parece haber fracasado el proyecto migratorio. Por el contrario, una minoría étnica de nacionalidad española como los gitanos es el grupo social más afectado por la exclusión más severa. Con la comunidad gitana, la sociedad española tiene una deuda histórica de cinco siglos de persecuciones y marginación social que sólo una ambiciosa política de integración, adecuada a sus peculiaridades y respetuosa con su identidad diferencial, será capaz de saldar.

**50.** Además, durante los últimos diez años, la sociedad española ha realizado una extraordinaria apuesta al acoger un flujo intenso de inmigrantes, de más de medio millón de personas anuales en una buena parte de ese periodo. Para bien o para mal, la dinámica del espacio social de la exclusión en España va a venir marcada por lo que pase con la inmigración en nuestro país, tanto en el sentido de que le afectará la evolución futura del flujo migratorio, como por la evolución que pueda experimentar la situación social de los ya asentados. Pero, antes de nada, no debe perderse de vista la integración social (aún con problemas importantes de precariedad), de seis de cada diez extranjeros residentes en España: unos tres millones de personas, llegadas en su mayoría en los últimos diez años.

**51.** Si pensamos que el proceso de integración, en su llegada a España, ha partido en muchos casos de las posiciones más extremas de exclusión (situación irregular, falta de empleo, de vivienda, aislamiento...), el itinerario recorrido en un periodo de tiempo relativamente reducido ha sido muy importante en la inmensa mayoría de los casos, y '«sólo» un 14% se mantiene afectado por procesos de exclusión severa, según dicen los datos de nuestra encuesta. Debe resaltarse aquí también la gran diversidad de situaciones que englobamos bajo el término *inmigrante*, tanto por su origen cultural como por el nivel de integración (desde el 11% plenamente integrado hasta el 14% en exclusión severa), por su estatus jurídico (desde los que ya se han naturalizado hasta los irregulares) o por la dinámica que presentan (desde los que retornan a sus países definitivamente o por ciertos periodos hasta los que rápidamente se asientan y alcanzan una cierta promoción social, o los que pasan a engrosar las bolsas de exclusión y marginación social). Será necesario profundizar en el futuro en el análisis de las diferencias que presentan los distintos colectivos de inmigrantes en su proceso de integración.

**52.** Sin embargo, también debemos constatar que la inmigración se ha convertido en España en un factor estructural que está condicionando fuertemente la dinámica en todo el espacio social de la exclusión. Del repaso por distintos colectivos podemos ver la im-



portancia que ha adquirido la presencia de extranjeros en muchos de ellos: la mitad de las personas sin hogar son extranjeras; una de cada tres personas reclusas es extranjera, aunque esta sobre-representación sólo en parte se debe a la inmigración; una proporción creciente de hogares monoparentales y también de las mujeres víctimas de la violencia machista; una parte significativa de los jóvenes en situación de riesgo de exclusión; el aumento de los enfermos mentales como efecto de las tensiones que genera la aventura migratoria; la inmensa totalidad de la prostitución en España es de origen extranjero, aunque nuevamente aquí, no deba entenderse esto exclusivamente como un efecto de la inmigración. Incluso la comunidad gitana ha experimentado también el efecto de la inmigración, tanto por la llegada de personas de las comunidades romaníes del Este de Europa como por la competencia que los gitanos han experimentado en diversos espacios, recursos y actividades.

## f) Exclusión social y pobreza económica: la necesidad de diversificar las políticas contra la exclusión

**53.** El análisis sobre los procesos de exclusión nos aporta una imagen complementaria (Tabla 3.21) a la que habitualmente se utiliza en términos de pobreza monetaria. La asociación entre ambas variables es lógicamente importante (la tasa de pobreza es triple entre los hogares excluidos y la proporción de hogares excluidos es triple entre los pobres). La pobreza severa (por debajo del 30% de la mediana de ingresos equivalentes) se ha considerado en sí mismo un indicador de exclusión social, en la consideración de que, en una sociedad de mercado, es necesario contar con unos ingresos mínimos para estar socialmente integrado. Pero por encima de ese mínimo de ingresos necesarios, no está claro que se dé una relación automática entre bajos ingresos y exclusión. El análisis complementario de la pobreza relativa (en términos monetarios) y la exclusión social (en la concepción multidimensional que aquí mostramos) nos permite:

- Identificar un colectivo importante de pobreza integrada, al menos el 10% de los hogares (posiblemente 2-3 puntos más si consideramos los hogares para los que no hay información fiable de ingresos).
- Identificar otros procesos de exclusión que no pueden entenderse exclusivamente como carencia de ingresos (entre un 8% y un 10% de los hogares).

Podemos ver en la Tabla 3.22 la distribución de los tres colectivos que deberían ser objeto de diferentes políticas sociales.

**Tabla 3.21. Relación entre la pobreza relativa (bajo el 60% de la mediana) y la exclusión social (el doble de la media del índice de exclusión) (% sobre el total)**

	Excluidos	No excluidos	Total	Proporción de excluidos
Pobres	6,0	10,2	16,3	37,1
No pobres	8,2	59,4	67,6	12,2
Sin información	2,9	13,2	16,1	18,2
<b>Total</b>	<b>17,2</b>	<b>82,8</b>	<b>100,0</b>	<b>17,2</b>
Tasa de pobreza	42,3	14,7	19,4	

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

## La pobreza integrada

**54.** Son los sectores integrados socialmente, pero con ingresos insuficientes que les sitúan por debajo del umbral de pobreza, y suponen el 12,2% de los hogares. Para mejorar su situación, las políticas redistributivas, basadas en los mecanismos clásicos de la fiscalidad y la seguridad social, deberían ser suficientes: estamos hablando del 12% de los hogares aproximadamente. En las personas ancianas, tanto cuando son las sustentadoras del hogar como cuando forman parte de un hogar más amplio, esta realidad es muy significativa (uno de cada cinco hogares) y también en los hogares con personas con minusvalía o enfermedades crónicas. El impacto territorial de este tipo de políticas en los barrios más deteriorados o en determinadas regiones del centro de España (más envejecidas) sería muy considerable.

## Los excluidos con dinero

**55.** Uno de cada diez hogares se encuentran situados por encima del umbral de pobreza y que no tienen por qué formar parte de los objetivos prioritarios de los programas de transferencia de rentas. Sin embargo, presentan diversos problemas de integración social por lo que no deberían quedar al margen de la intervención de los servicios sociales. Su situación en este sentido les supone una mayor vulnerabilidad frente a un posible contexto de crisis de empleo, por lo que la intervención con este sector tiene también una dimensión preventiva frente a la extensión de la pobreza. Esta es una situación que afecta especialmente a las personas solas (necesitadas de servicios de apoyo y de espacios para la interrelación), a los hogares con personas con minusvalías y enfermedades crónicas o incapacitantes (demandantes de servicios de atención a la dependencia que alivien sus responsabilidades) o a los inmigrantes (cuyos procesos de integración social hay que reforzar mucho más allá de su inserción laboral). Canarias y, con menor intensidad, las comunidades del este son los territorios donde más incidencia parece tener este tipo de situaciones.

## Los excluidos pobres

**56.** Estos hogares, que suponen poco más del 7%, deberían ser los destinatarios principales de las políticas de activación unidas a la garantía de ingresos mínimos. De ellos, poco menos de la mitad, medio millón de hogares aproximadamente, se encontrarían en pobreza extrema y exclusión social. Hacia esta población se supone que van destinados los programas de rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas, el llamado en su día «salario social», pero que después de dos décadas de existencia en España llegaba a 100.835 perceptores en 2005 y se redujo incluso a 96.711 en 2006. La fuerte incidencia de esta combinación más dramática en los hogares con desempleados apela al desarrollo de políticas de garantía de rentas y de activación por parte de los servicios de empleo y de los servicios sociales. Seis de cada diez familias gitanas se encontrarían en esta situación y está por construir todavía una estrategia adecuada de integración social para esta comunidad. La incidencia en otras minorías étnicas y en los barrios deteriorados tendría que ser asimismo importante. Curiosamente Madrid aparece como la comunidad autónoma que más precisaría de este tipo de intervenciones y, sin embargo, las diversas reformas implementadas en las rentas mínimas no han logrado mejorar suficientemente su nivel de cobertura.

**Tabla 3.22. Combinación de la exclusión social y la pobreza para distintos tipos de hogares (% horizontales sobre el total de cada grupo)**

	Integrados con dinero	Pobreza integrada	Excluidos con dinero	Excluidos pobres
Total	70,8	12,2	9,8	7,2
<i>Sexo sustentador principal</i>				
Varón	72,8	11,3	9,1	6,8
Mujer	65,3	13,9	12,2	8,7
<i>Grupos de edad sustentador principal</i>				
Hasta 29	75,9	7,5	12,2	4,4
De 30 a 44	70,0	8,8	11,1	10,0
De 45 a 64	75,1	10,6	7,7	6,6
De 65 y más	62,9	21,2	10,7	5,3
<i>Tamaño de la familia</i>				
Persona sola	63,5	12,0	18,4	6,1
De 2 a 4 miembros	73,2	11,8	7,7	7,2
5 y más miembros	66,5	17,6	5,5	10,4
<i>Núcleos familiares</i>				
Sin núcleo	60,7	12,0	19,6	7,6
Mononuclear	73,9	11,8	7,4	7,0
Polinuclear	58,1	25,6	5,8	10,5
<i>Composición del hogar</i>				
Hay núcleo monoparental	74,0	13,1	2,1	10,7
Hay ancianos	68,3	18,1	8,1	5,6
Hay menores	73,1	12,9	7,5	6,5
Hay jóvenes	69,0	16,1	7,3	7,6
Hay personas con minusvalía	53,9	17,8	18,7	9,7
Hay ocupados	77,5	6,2	11,1	5,3
Hay parados	41,2	5,9	26,2	26,7
<i>Tres grupos étnicos</i>				
Todos españoles o EU15	75,6	11,8	7,5	5,1
Algún extracomunitario o EU12 ampliación	44,7	14,6	25,6	15,1
Gitanos españoles	12,5	14,6	10,4	62,5

(Continúa)

**Tabla 3.22. Combinación de la exclusión social y la pobreza para distintos tipos de hogares (% horizontales sobre el total de cada grupo) (continuación)**

	Integrados con dinero	Pobreza integrada	Excluidos con dinero	Excluidos pobres
<i>Dos tipos de barrios</i>				
Barrio en buenas condiciones	75,1	10,7	8,1	6,1
Barrio deteriorado o marginal	41,1	22,9	21,6	14,5
<i>Región NUTS-1</i>				
Noroeste	68,3	13,5	9,1	9,1
Noreste	79,4	13,4	4,7	2,5
Madrid	67,5	9,0	9,0	14,6
Centro	70,5	19,5	5,3	4,7
Este	71,7	8,0	13,7	6,6
Sur	71,3	15,1	6,8	6,8
Canarias	51,5	14,1	27,3	7,1
<i>Tamaño del municipio</i>				
Más de 100.000 hab.	73,0	10,4	7,7	8,9
Entre 50.000 y 100.000	70,9	16,6	7,1	5,4
Entre 20.000 y 50.000	62,6	14,1	15,4	8,0
Entre 5.000 y 20.000	74,0	11,8	10,1	4,1
Menos de 5.000	72,6	12,3	9,2	5,8

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

**57.** La diferencia entre los sectores excluidos pobres y los que alcanzan un cierto nivel de ingresos es considerable en términos de intensidad en el conjunto de los problemas aquí analizados: el índice de exclusión social para estos últimos es de 3,70 frente a 4,89 para los que no llegan al umbral de pobreza. Esto vendría a avalar la tesis de que la transferencia de renta a estos sectores podría tener un impacto muy importante en su nivel de integración general. En el caso de los hogares encabezados por mujeres, esta reducción es de 1,74 y en los que hay núcleos monoparentales, la diferencia es de 2,60. Sabíamos que el dinero no daba la felicidad, sabemos ahora que tampoco garantiza la integración social, pero no podemos dejar de reconocer que al menos reduce la intensidad de los problemas de exclusión.



Políticas  
y bienes sociales

# Empleo y exclusión: del paro a la temporalidad

Autores

CARLOS GARCÍA SERRANO

MIGUEL ÁNGEL MALO

# 4

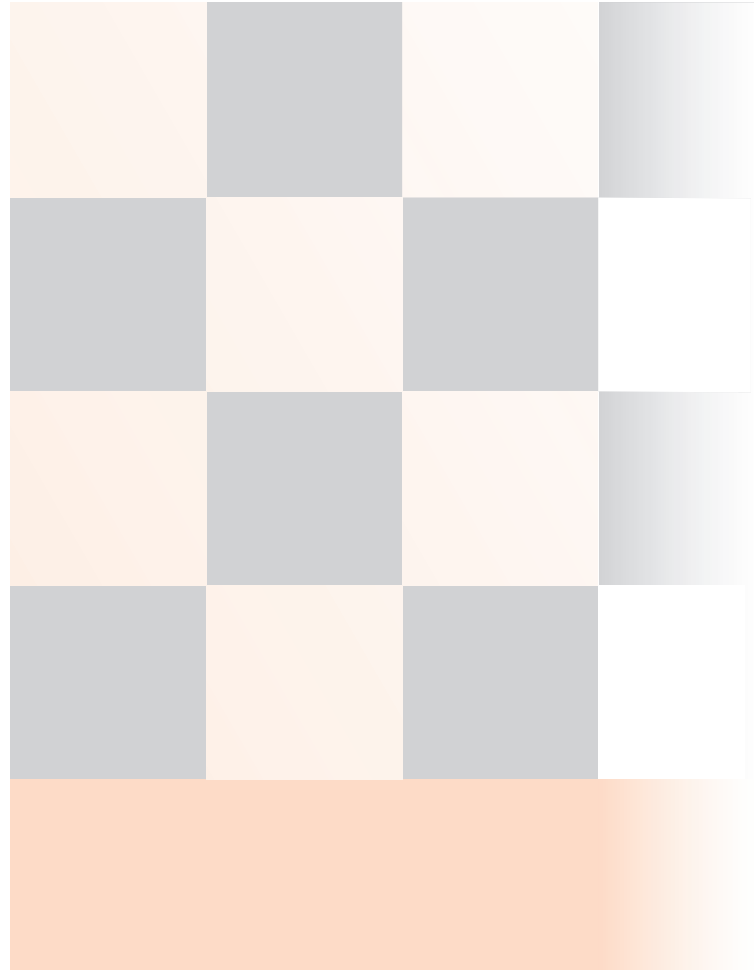
## Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

### 1

#### Empleo y exclusión: del paro a la temporalidad

- a) Vulnerabilidad, exclusión y empleo ..... 91
- b) El «atrapamiento» en la temporalidad ..... 95
- c) La política de mercado de trabajo y los riesgos de exclusión ..... 98





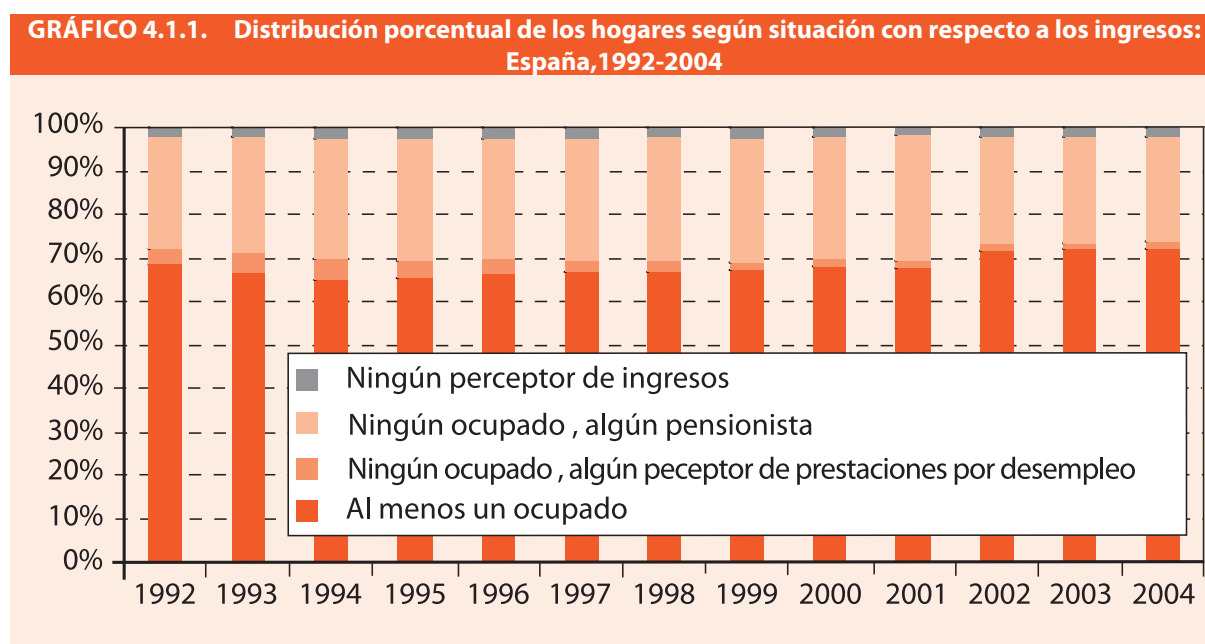
En este trabajo se ha abordado el estudio de las situaciones de exclusión en relación con el mercado de trabajo. Para ello se ha realizado un análisis con los datos de la EPA para aproximarnos a la delimitación de quiénes son vulnerables a la exclusión, que se ha definido bien como: 1) falta de acceso del hogar a ingresos procedentes del trabajo o del sistema de protección social, 2) falta de acceso de la persona de referencia activa del hogar a un empleo indefinido a tiempo completo, o 3) situación de paro de todos los miembros activos del hogar.

## a) Vulnerabilidad, exclusión y empleo

**1.** El primer indicador está relacionado con la renta que reciben las familias y con qué tipo de perceptores de ingresos hay en los hogares. Un hogar estará en riesgo de exclusión si ninguno de sus miembros está recibiendo rentas laborales, prestaciones por desempleo ni pensiones de jubilación. Por lo que respecta a los otros dos indicadores propuestos para medir las situaciones de riesgo de exclusión en relación con el mercado laboral, el segundo de ellos tiene que ver con la extensión de la situación de desempleo a todas las personas activas del hogar, lo que podríamos llamar «paro total del hogar» y muestra que ninguna de las personas activas del hogar tiene acceso al empleo. Por otro lado, el tercer indicador podría dar una idea de la «precariedad» existente en el mercado de trabajo y de la falta de acceso por parte del hogar a relaciones laborales de calidad (en el sentido de estables).

**2.** Destaca la gran importancia de los ingresos procedentes del trabajo: más de dos de cada tres hogares (un 67,6% de media durante el periodo considerado) reciben estos ingre-

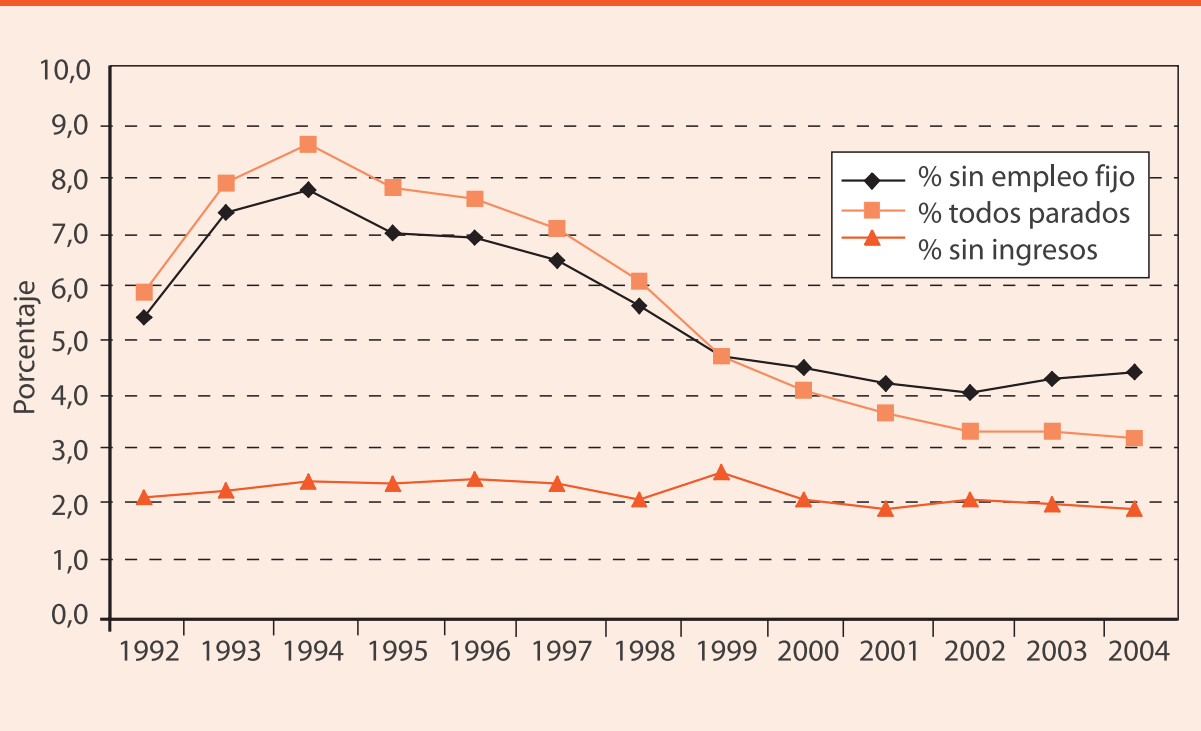
sos. Además, este porcentaje ha crecido desde mediados de la década de los noventa, como consecuencia de la expansión económica y la creación de empleo. En cuanto a los hogares en los que no hay ningún ingreso procedente del trabajo o del sistema de protección social, representan aproximadamente un 2,3% del total (esta es la media del periodo 1992-2004), lo que supone alrededor de 300.000 mil hogares (lo que equivaldría a unas 600.000 personas, dado que el tamaño medio se sitúa en dos personas por hogar).



Fuente: EPA, segundos trimestres.

**3.** El porcentaje de hogares que se pueden definir en riesgo de exclusión según los tres indicadores permite realizar una comparación en cuanto al nivel de la vulnerabilidad y en cuanto a la evolución de la misma.

**GRÁFICO 4.1.3. Porcentaje de hogares en riesgo de exclusión de acuerdo con los indicadores «hogares sin perceptores de ingresos», «hogares con todos los activos parados» y «hogares con persona principal sin empleo fijo a tiempo completo»: España, 1992-2004**



Fuente: EPA, segundos trimestres.

### La información de este gráfico plantea dos cuestiones:

- En primer lugar, el primer indicador de rentas (que alude a las rentas) es más restrictivo que los otros dos indicadores elaborados, los cuales se refieren a la precariedad en el empleo (que alude a la calidad del empleo que se tiene) y a que todos los miembros del hogar se encuentren en paro (que alude a la carencia de empleo por parte de los miembros del hogar).
- En segundo lugar, los indicadores de precariedad en el empleo y de paro de todos sus miembros son más sensibles a los movimientos del ciclo económico que el indicador de rentas. Esto vendría a decirnos que las situaciones de carencia de ingresos son bastante estables a pesar de las oscilaciones de la economía en comparación con la ausencia de calidad del empleo en los hogares y con la carencia de empleo en los hogares (lo que antes hemos llamado «paro total de los hogares»). Una interpretación posible es que las situaciones de carencia de ingresos de los hogares se relacionan con problemas y carencias mucho más permanentes o estables que las relacionadas con la calidad del empleo en el hogar e incluso que

la carencia total de empleo en el hogar. En cierto sentido, podrían representar las situaciones de necesidad mucho más extremas y preocupantes.

- 4.** El tamaño de la exclusión vinculada al mercado de trabajo puede cifrarse en el 2%-3% si se utiliza el primer indicador y en el 4%-5% (de media en la última década) si se utiliza el segundo o el tercer indicador. Merece la pena señalar que estas estimaciones enmarcan la cifra de lo que otros autores han estimado como demanda potencial de rentas mínimas en España, que estaba ligeramente por encima del 3% a comienzos de la década de los noventa del siglo xx.
- 5.** Existen ciertas variables que se encuentran correlacionadas con la situación de vulnerabilidad.

- Las variables relacionadas con la persona de referencia del hogar son ser mujer, tener menos de 35 años (aunque este límite de edad difiere según el indicador que se utilice), tener unos estudios básicos (bachiller elemental o menos) y estar desempleado.
- En cuanto a las variables del hogar, vivir en ciertas comunidades (Andalucía, Extremadura y Canarias) y en un hogar unipersonal activo (sin hijos) parece estar fuertemente correlacionado con la probabilidad de encontrarse en situación de exclusión (aunque el último resultado depende del indicador utilizado).

Estos resultados coinciden con los obtenidos en diversos estudios sobre pobreza y exclusión realizados para el caso español que muestran que estar inactivo o parado (pero sobre todo parado) está correlacionado con una mayor probabilidad de que los individuos se encuentren en la pobreza relativa o en la pobreza grave.

- 6.** Aunque una característica de las situaciones de exclusión es su gran heterogeneidad entre hogares e individuos, se pueden señalar cuatro grandes grupos.
- Un primer grupo estaría formado por hogares en que la persona de referencia es un varón cuyo principal problema radica en la situación de desempleo y que tiene un nivel de estudios inferior a la media.  
El factor de exclusión es, por tanto, fundamentalmente laboral, lo que exigiría actuaciones públicas que eviten el deterioro de las cualificaciones acompañadas de prestaciones monetarias que contribuyan al mantenimiento de rentas mientras se prolonga la situación de paro.
  - Un segundo grupo se caracteriza por tratarse de personas solas, principalmente mujeres, en edad todavía activa pero cercana a la de jubilación o que ya ha superado ésta, y cuya situación predominante es la inactividad, lo que hace depender sus ingresos de otras fuentes distintas de las laborales.

En este caso, las posibles medidas de actuación irían en el sentido de asegurar una renta mínima a estos hogares hasta alcanzar el umbral de edad exigible para acceder a las prestaciones de la Seguridad Social.

- Un tercer grupo estaría formado por hogares en que los factores asociados a la exclusión no están relacionados con la situación de desempleo o de inactividad de las personas de referencia sino con problemas para que el empleo de las mismas (asociado a puestos de baja cualificación) garantice los ingresos suficientes para posibilitar la cobertura de las necesidades básicas.

Al tratarse de personas en edades potencialmente activas, en este caso las posibles actuaciones estarían dirigidas a mejorar la posición de dichas personas en el mercado de trabajo, haciendo hincapié en medidas de formación ocupacional.

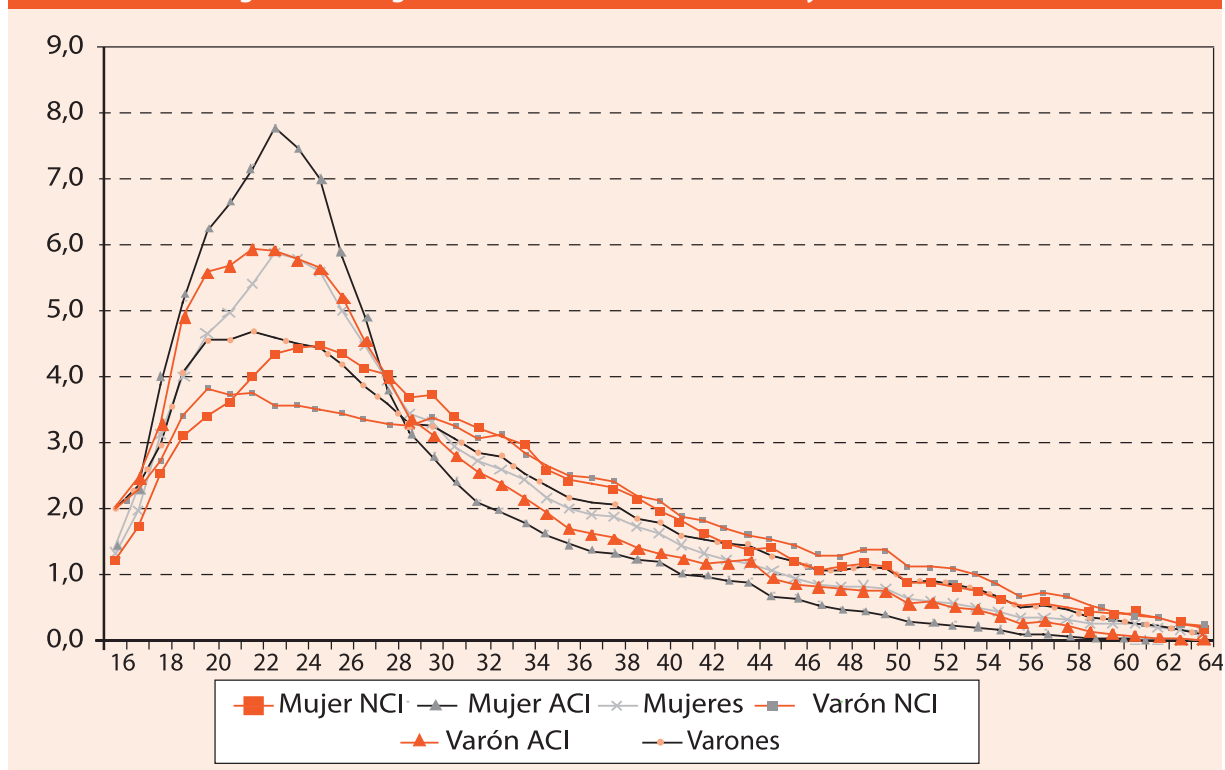
- Un cuarto grupo sería el de los trabajadores «atrapados» en la temporalidad, si bien aquí conviene introducir ciertos matices. La medida en que esa situación se traduce en la generación de exclusión parece ser pequeña, probablemente por el peculiar reparto generacional de contratos temporales e indefinidos que se da en nuestro país, afectando los primeros mayoritariamente a personas que no ocupan la posición de sustentadores principales en sus hogares. Ahora bien, la existencia de dicho colectivo y la inestabilidad de una parte de los «nuevos» contratos indefinidos suponen una llamada de atención para limitar los riesgos de la temporalidad.

La lucha contra dichos riesgos no sólo iría en la dirección de incidir en la reducción de la temporalidad, sino también en la mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores temporales.

## **b) El «atrapamiento» en la temporalidad**

**7.** La resistencia de la tasa de temporalidad a bajar por debajo del 30% ha llevado cada vez más a plantear que este amplio recurso a la contratación temporal podría estar generando problemas serios a distintos colectivos e incluso a la economía en su conjunto. A partir de las trayectorias laborales entre 1998 y 2005 se ha analizado el grupo que no logra ningún contrato indefinido que se considera recurrente en la temporalidad (o potencialmente «atrapado» en la temporalidad). Y el primer dato relevante es que el 56% de las personas cuyo primer contrato observado en 1998 era temporal no se observa que alcancen un contrato indefinido en todo el periodo observado (que abarca siete años).

**GRÁFICO 4.1.4. Porcentaje de varones y mujeres en cada grupo de edad en función de si han conseguido o no algún contrato indefinido entre 1998 y enero de 2005**



Fuente: Registro de Contratos del Servicio Público Estatal de Empleo.

**8.** Este gráfico mostraría en general que los temporales que logran un contrato indefinido tienen una integración en el mercado de trabajo que acaba estabilizándose (al menos en el sentido jurídico de lograr un contrato indefinido). Sin embargo, los que no alcanzan un contrato indefinido en este periodo de siete años no parece ser meramente un grupo de jóvenes con una integración fallida en el mercado laboral, ya que a pesar de una concentración algo más alta entre los 21 y los 30 se encuentran muy distribuidos en todas las edades (hasta los 50 años).

**9.** Las mujeres «vulnerables» al atrapamiento (las que nunca han tenido un contrato indefinido) presentan una concentración entre los 22 y los 32 años muy superior a la de los varones y desde luego están mucho más dispersas entre todos los niveles de edad que las mujeres que han conseguido algún contrato indefinido en algún momento del periodo de observación. Por lo que respecta a los varones «vulnerables» al atrapamiento, se caracterizan por estar, respecto de las mujeres del mismo grupo, algo más concentrados por debajo de los 22 años y por encima de los 42 y también están mucho más dispersos por edades que los varones que en algún momento han conseguido alcanzar un contrato indefinido.

**10.** Si pensamos en el contrato temporal como una fase previa a la estabilización de la carrera laboral y el mantenimiento de la temporalidad como un cierto fracaso o riesgo de fracaso de esa estabilización, los varones tienden a estar atrapados cuando se salen de las edades habituales de estabilización de la vida (antes de los 22 y por encima de los 42), mientras que a las mujeres la mayor acumulación de la temporalidad se daría precisamente en la fase en la que se pensaría que el propio desarrollo de la biografía personal y laboral lleva hacia una cierta estabilización.

**11.** En cuanto al nivel de estudios, casi la mitad de los que no alcanzan algún contrato indefinido son personas sin estudios. Cabe interpretar que los estudios (en especial los universitarios) protegen del atrapamiento en la temporalidad. Si, como es habitual, asociamos la falta de estudios al desempeño de trabajos de baja cualificación y normalmente mal remunerados, el atrapamiento en la temporalidad (aunque puede afectar a todos) sería un riesgo mucho mayor para los que carecen de titulación alguna y son fácilmente sustituibles por otros trabajadores en sus puestos de trabajo.

**Tabla 4.1.2. Temporales en función del logro de algún contrato indefinido por nivel de estudios. Periodo: 1998-enero 2005**

ESTUDIOS	ALGÚN CONTRATO INDEFINIDO		Total
	No	Sí	
Sin estudios	47,5	26,8	38,5
Obligatorios	33,1	38,4	35,4
Form. Prof.	7,2	13,2	9,8
Bachillerato	6,8	11,5	8,8
Universidad	5,4	10,1	7,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Registro de Contratos del SPEE.

**12.** En cuanto a la distribución territorial de la temporalidad, hay que advertir que se ve afectada por la distribución territorial de los trabajadores, por eso la interpretación debe hacerse teniendo en cuenta esa distribución territorial de todos los individuos. Hecha esta observación, resulta inmediato advertir que los extremos están entre las regiones con tasas más altas (p. ej., Andalucía y Extremadura) y más bajas (Navarra, Cataluña, Madrid) de temporalidad, lo cual es un indicio de que más allá de las características estrictamente individuales que puedan afectar a quedar atrapado en la temporalidad probablemente el entorno del mercado de trabajo regional desempeña un papel importante.

**13.** En cuanto al reparto familiar y generacional del paro y de la temporalidad dista de ser igualitario, de manera que el paro y los contratos temporales están fuertemente concentrados en los hijos e hijas y los cónyuges (principalmente mujeres). Por tanto, un análisis del atrapamiento debe incluir también las características familiares de los individuos, algo que, desafortunadamente, no es posible hoy en día teniendo en cuenta las bases de datos disponibles.

### c) La política de mercado de trabajo y los riesgos de exclusión

**14.** Decir que «la mejor política social consiste en crear empleo» sólo es una parte del problema porque no todo el mundo consigue empleo con igual facilidad cuando hay oportunidades de empleo, ni todo empleo es igual de bueno para escapar de manera efectiva del riesgo de exclusión. Considerando las políticas de mercado de trabajo en relación con los riesgos de exclusión, hay que atender a dos grandes cuestiones: se ha pasado de que la lucha contra el paro sea el gran objetivo a que lo sea la disminución de la temporalidad, y se ha cambiado el énfasis de las políticas pasivas hacia las políticas activas de mercado de trabajo.

**15.** ¿Qué impacto han producido las reformas que han tratado de disminuir la temporalidad? Como hemos podido ver anteriormente a pesar de tal reforma en pro de los contratos indefinidos hay una situación no generalizada pero tampoco desdeñable de carreras laborales ancladas en la temporalidad, para las cuales el riesgo de caer en la exclusión puede convertirse en algo cierto. Ese análisis también nos ha mostrado que no basta con crear una categoría jurídica de contrato indefinido y pensar que eso es suficiente para lograr la estabilidad laboral, pues parte de los contratos indefinidos de la reforma de 1997 están asociados a una menor estabilidad que los contratos indefinidos ordinarios, mientras que otros (los que son fruto de conversiones) son más estables que los indefinidos ordinarios. Así pues, las medidas no deberían incidir sólo en promover la firma de contratos que se llamen indefinidos, sino que de hecho se produzca la deseada estabilidad laboral. La clave está en la estabilidad empírica, aunque el contrato se llame indefinido. La reforma de 2006 incidió en la misma línea alterando ciertos detalles de las bonificaciones. Se ha ido observando al igual que antes una cantidad importante de nuevos contratos indefinidos, junto con una cierta caída (muy suave) de la tasa de temporalidad (caída que podría deberse tanto a la reforma como a otros factores).

**16.** Podría considerarse que haber pasado del objetivo de luchar contra el paro al de disminuir la temporalidad es un éxito en sí mismo, pues significaría que ahora sólo tenemos que enfrentarnos a un eventual generador de exclusión «de segundo orden» (pues es un problema de calidad del empleo y no de falta de acceso al empleo). No obstante, la cuestión clave es si este cambio de objetivos no se verá revertido otra vez en periodos de crisis.



**17.** Se ha extendido la idea de que el diseño de las políticas de mercado de trabajo debería ir disminuyendo el peso de las pasivas (destinadas al sostenimiento transitorio de rentas cuando no se tiene un empleo) incrementando de manera simultánea la importancia de las activas (dirigidas a facilitar y acelerar el regreso de los desempleados a un puesto de trabajo). Es el discurso político de la «activación de las políticas», que es parte explícita de las ideas que hay detrás de la Estrategia Europea de Empleo desde hace años. No es fácil realizar este tipo de reorientación, en gran medida porque el gasto presupuestario en las políticas pasivas (sobre todo las prestaciones y subsidios por desempleo) tiene una gran relación con el ciclo económico: aumenta en las recesiones y disminuye en las expansiones. No obstante, se observa una tendencia clara hacia un mayor peso de las políticas activas en comparación con las pasivas.

**18.** En relación con la lucha contra la exclusión tan importantes son las políticas pasivas como las activas, ya que las primeras proporcionan una renta regular (primer paso para poder cubrir las necesidades elementales), mientras que las segundas ayudarían a sustituir esa renta regular proporcionada por el Estado por una renta regular obtenida directamente por los individuos en el mercado de trabajo. Las Rentas Mínimas de Inserción tienen, al menos en buena parte de casos, esta doble vertiente; pero su concepción original se hace desde la política social y no desde la política general de mercado de trabajo.

**19.** Sin que sea desdeñable ni prescindible el papel que pueden desempeñar las políticas activas de mercado de trabajo, la situación de las mismas no da pie a proponer que sean la gran herramienta para frenar los riesgos de exclusión generados por el mercado. Igual que no basta con crear empleo para que se solucionen todos los problemas sociales (y menos aún los más graves), tampoco las políticas activas de mercado de trabajo por sí mismas pueden ser concebidas como la solución para eliminar los riesgos de exclusión, pues dichas políticas deben estar ligadas y coordinadas de manera coherente con la política social en general y con las políticas pasivas de sostenimiento de rentas.





Políticas  
y bienes sociales

# **Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas**

Autores

ANA ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA

DANIEL GUINEA

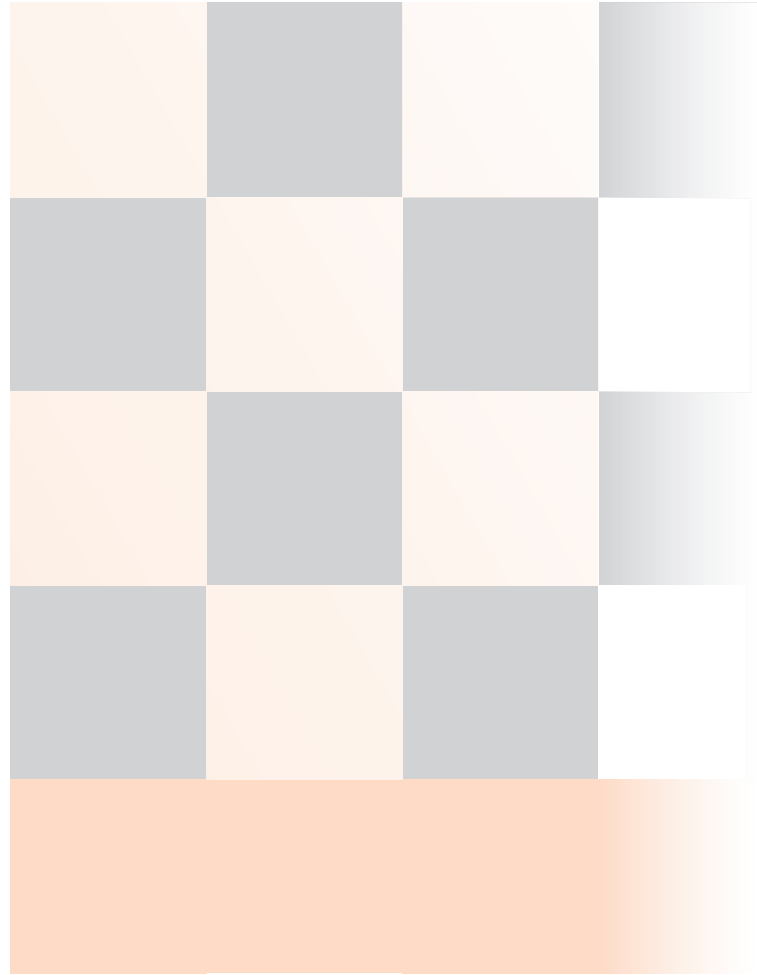
# 4

## Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

### 2

#### Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas

- a) **Desarrollo de los mecanismos de protección de rentas** ... 103
- b) **Cobertura e intensidad de la última red protectora** ..... 106
- c) **Aproximación al papel de la protección de rentas en los hogares** ..... 108



## a) Desarrollo de los mecanismos de protección de rentas.

**1.** El análisis conjunto de los mecanismos de protección de rentas permite observar una trayectoria de episodios compartidos a través de los que se ha ido ampliando su cobertura hasta llegar, sobre el papel, a una cierta universalización. El itinerario parte de la continuidad institucional de la Seguridad Social y sus mecanismos (pensiones y desempleo) elaborada en los años sesenta bajo el régimen franquista. A mediados de los años ochenta, tanto las pensiones como la protección del desempleo viven episodios de modernización y racionalización de sus estructuras y prestaciones. Estos cambios no estuvieron libres de una cierta confrontación política y social que impulsó a finales de los ochenta y comienzos de los noventa un periodo de expansión del gasto social, de incremento de los mínimos de protección y de la incorporación de la protección asistencial (PNC y RMI autonómicos).

**2.** En la década de los noventa, las reformas de los mecanismos de protección retomaron una tendencia racionalizadora. Las restricciones del acceso y de las cuantías de la protección del desempleo se han orientado a fomentar el acceso al empleo. En cuanto a las pensiones, han seguido una trayectoria de reforma permanente basada en el acuerdo político que permitiese el mantenimiento del modelo de reparto. Las prestaciones asistenciales, en especial las RMI, han seguido pautas divergentes que, salvo en el caso del País Vasco, no han modificado el modelo protector.

En los últimos años, hay dos factores que han incidido en la reformas de todas estas prestaciones. Por un lado, las orientaciones de las instituciones europeas están marcando,

si no las transformaciones de las políticas, sí los discursos seguidos en ellas. Por otro, pero relacionado con el anterior, la orientación hacia la activación impulsada desde la estrategia europea está impregnando las lógicas desde las que se identifica y legitima el conjunto de prestaciones de protección de rentas.

**3.** Por tanto, si bien es cierto que este desarrollo ha ampliado la cobertura de la protección de rentas hasta su práctica universalización (al menos en la población inactiva), esta se ha hecho a través de un sistema notablemente fragmentado, en el que hogares con insuficiencia de recursos acceden a programas con diferentes requisitos de acceso y niveles de intensidad protectora.

**Tabla 4. 2.1. Garantía de mínimos en España: complemento de mínimos y prestaciones asistenciales. Cuantías y número de beneficiarios en 2006**

		Cuantía €/mes <sup>1</sup>	% SMI 631,05 €/mes <sup>1</sup>	% IPREM.516,90 479,1 €/mes	% Umbral de pobreza 574,6 €/mes <sup>5</sup>	Beneficiarios	
Pensiones contributivas de la Seguridad Social Cuantías mínimas (complemento de mínimos)	Jubilación ≥65años <sup>2</sup>	548,0	86,8	114,4	95,4	1.307.078	
	Jubilación <65años <sup>2</sup>	510,6	80,9	106,6	88,9		
	Discapacidad	Gran Invalidez <sup>2</sup>	822,0	130,3	171,6	143,1	52.885
		Absoluta <sup>2</sup>	548,0	86,8	114,4	95,4	
	Supervivencia	Viudedad	≥65años	86,8	114,4	95,4	740.641
			60-64 años	510,6	80,9	106,6	
		<60 años	407,5	64,6	85,1	70,9	119.390
	SOVI	Orfandad <sup>3</sup>	165,7	26,3	34,6	28,8	17.943
	Favor familiar <sup>3</sup>	165,7	26,3	34,6	28,8		
	Pensiones no contributivas	SOVI	383,8	60,8	80,1	66,8	434.150
Jubilación		351,8	55,7	73,4	61,2		
Pensiones asistenciales <sup>4</sup>	Invalidez					276.920	
	Vejez	174,8	27,7	36,5	30,4	27.857	
Garantía de ingresos mínimos (LISMI) <sup>4</sup>	Enfermedad					22.285	
		174,8	27,7	36,5	30,4	38.246	
Subsidio de desempleo	Subsidio de desempleo	383,3	60,7	80,0	66,7	353.907	
	Subsidio de desempleo agrario	383,3	60,7	80,0	66,7	204.795	
	Renta activa de inserción	383,3	60,7	80,0	66,7	51.346	
Rentas mínimas de inserción	Máxima (País Vasco)	549,0	87,0	114,6	95,5	102.604	
	Mínima (Melilla)	270,5	42,9	56,4	47,1		

<sup>1</sup> Cuantías mensuales calculadas a partir de las cuantías anuales de cada prestación, para facilitar la comparación.

<sup>2</sup> Cuantía para pensionista sin cónyuge a cargo.

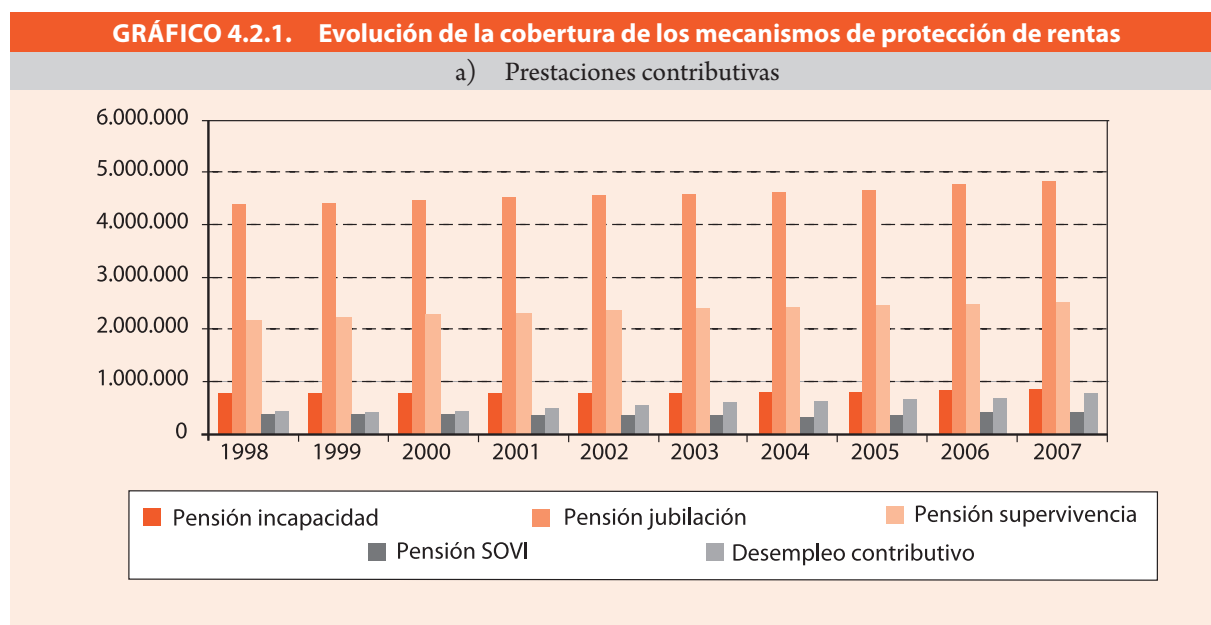
<sup>3</sup> Por beneficiario.

<sup>4</sup> Sin datos del País Vasco y Navarra.

<sup>5</sup> ECV 2006, datos de ingresos de 2005.

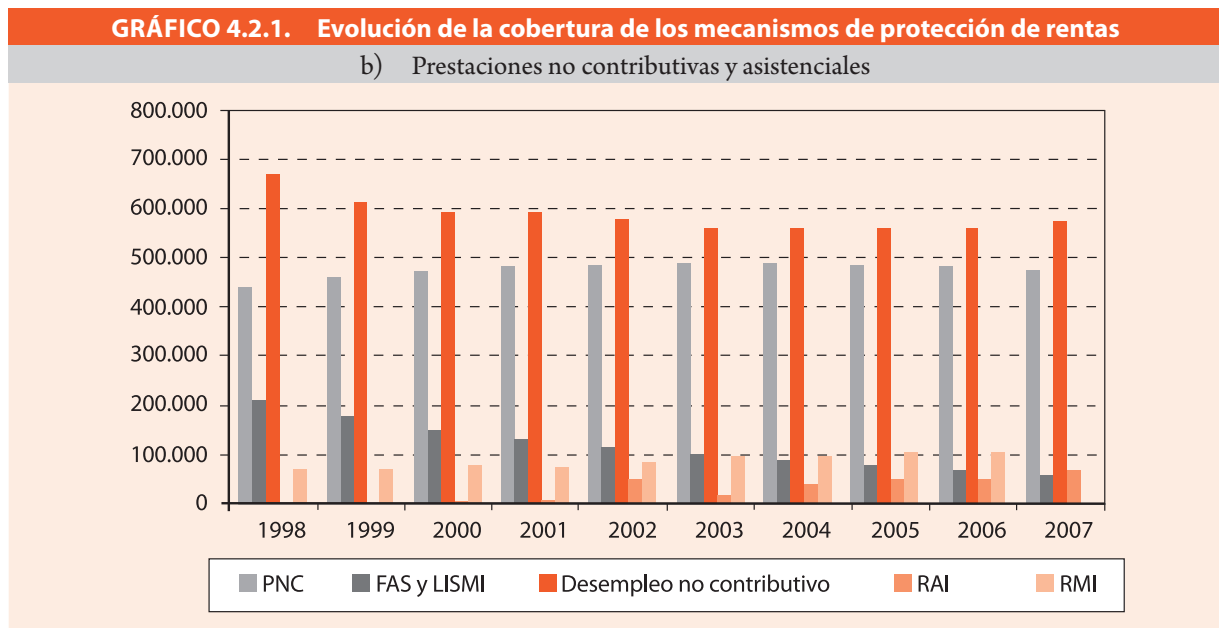
## b) Cobertura e intensidad de la última red protectora

**5.** Este conjunto fragmentado mantiene una lógica organizadora en su trasfondo. La participación, presente o pasada, en el mercado de trabajo es el principal criterio sobre el que se organiza la protección de rentas: las prestaciones para la población inactiva son mayores que para la población activa y las prestaciones contributivas son siempre superiores que las no contributivas o asistenciales. A esta jerarquía organizativa del modelo contributivo se añade una filosofía del merecimiento asentada en el valor del trabajo como el instrumento de acceso a las rentas económicas. A esta jerarquía se superpone la jerarquía territorial: las prestaciones descienden en calidad (cobertura, intensidad y discrecionalidad) conforme desciende el nivel de gobierno que las elabora y/o gestiona.



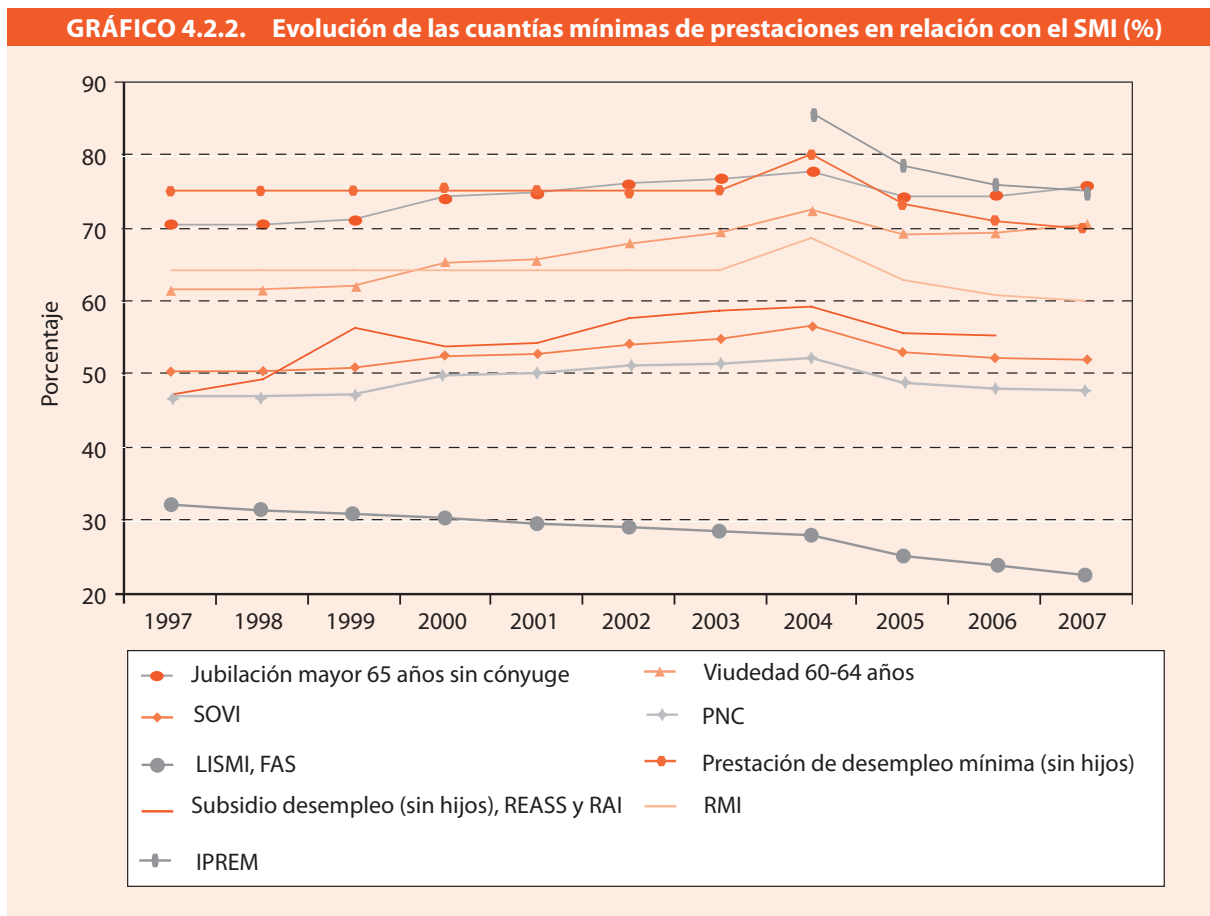
**6.** A pesar de la creación de nuevos tipos de prestaciones de tipo asistencial, su papel de protección frente a las situaciones de pobreza es muy pequeño: su debilidad y fragmentación deja importantes lagunas en su acción protectora. Las pensiones contributivas y las prestaciones de desempleo son en definitiva el principal instrumento de protección de los hogares frente a la pobreza.





Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MTIN (2008) y datos proporcionados por la Dirección General de Inclusión Social.

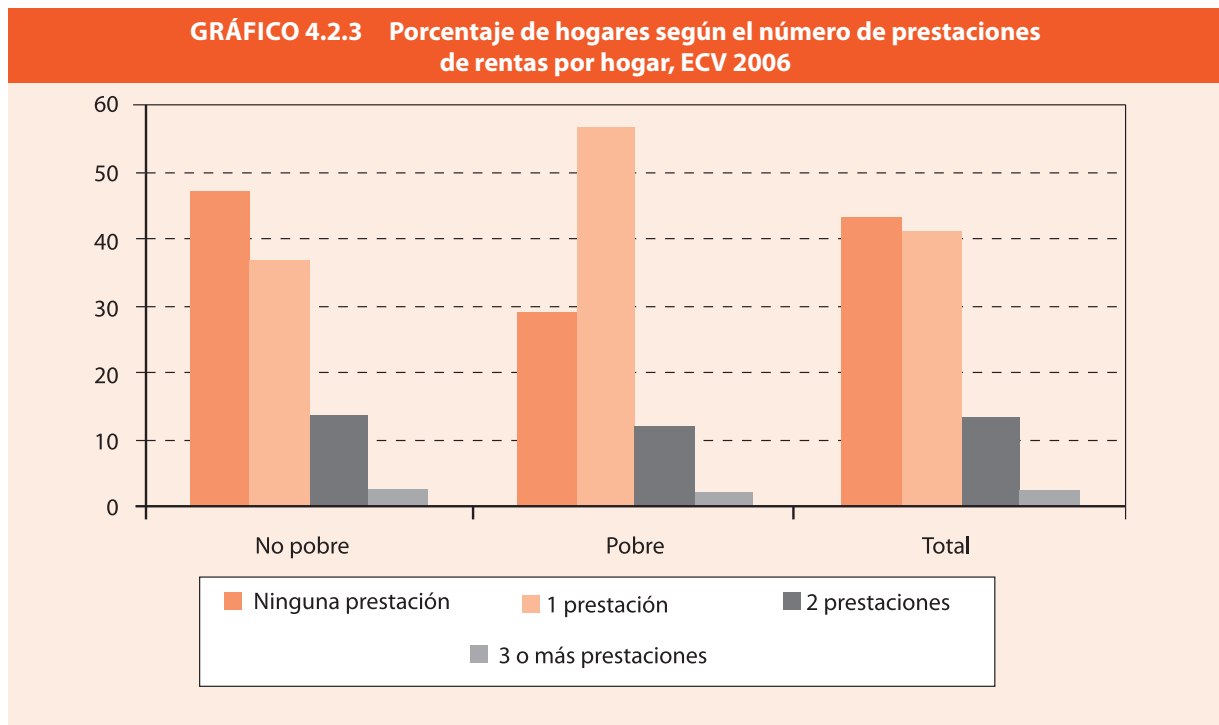
**7.** La preocupación por la sostenibilidad financiera de estos sistemas no ha impedido actuaciones de mejora de las cuantías mínimas de las prestaciones tanto actualizaciones anuales como mejoras puntuales. Sin embargo, el objetivo del mantenimiento del poder adquisitivo (según el IPC) no significa la superación de los bajos niveles mínimos de estas prestaciones (muy por debajo de los niveles salariales). A ello se añade la reciente sustitución del SMI por el IPREM como índice de actualización, que ha traído consigo un incremento de las desigualdades protectoras y una clara pérdida de posiciones de las prestaciones indexadas con el IPREM respecto de otras prestaciones que tienen como referencia el IPC. Las últimas mejoras de mínimos de pensiones han otorgado incrementos diferenciados a distintas pensiones, por lo general mayores aumentos a pensiones más elevadas, contribuyendo también al incremento de la desigualdad entre los niveles protegidos.



Fuente: Elaboración propia a partir de MTIN (2008).

### c) Aproximación al papel de la protección de rentas en los hogares

**8.** Teniendo en cuenta que en muchos casos las cuantías mínimas de estas prestaciones no alcanzan o apenas superan los umbrales de pobreza, la protección de los hogares frente a situaciones de pobreza es de baja intensidad. Los hogares acumulan distintas fuentes de ingresos y entre ellas prestaciones. Contrariamente a lo esperado, los hogares pobres no difieren sustantivamente de los hogares no pobres en cuanto a la acumulación de más de una prestación en el hogar (incluso es menor el porcentaje de hogares pobres que reciben más de una prestación).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2006.

**9.** En cuanto a las prestaciones más presentes en hogares según su situación de pobreza, se puede decir que, en los hogares con prestaciones, hay mayor concentración de hogares en situación de pobreza (un 22,6% frente a un 18,9% en el conjunto de la población). Por prestaciones, la presencia de hogares pobres es mayor entre los hogares perceptores de ayudas de asistencia social o exclusión social (37,9%) y de invalidez (29,7%) y menor entre los perceptores de ayudas de supervivencia (19,8%) y desempleo (22,4%). En todas las categorías de prestaciones, la presencia de hogares en situación de pobreza es superior a la de la población general. Dicho de otra manera, la probabilidad de hallar un hogar en situación de pobreza es mayor en los hogares con prestaciones sea cual sea el tipo de prestación.

Tabla 4.2.2. Distribución de prestaciones en hogares

	ECV 2006				FOESSA 2008			
	%HORIZONTALES		TOTAL % VERTICALES	% HORIZONTALES		TOTAL % VERTICALES		
	No pobres	Pobres		No pobres	Pobres			
Hogares con prestaciones	77,4	22,6	48,8 (5.960)	Hogares con prestaciones	72,4	27,6	19,4 (1.459)	
Desempleo	77,6	22,4	4,8 (581)	Desempleo contributivo	63,3	33,3	0,4 (30)	
				Desempleo no contributivo	78,6	21,4	0,6 (42)	
				Otros	62,5	37,5	0,1 (8)	
				Pensión contributiva	71,9	26,9	8,4	
Jubilación	77,4	22,6	33,2 (4.058)	Pensión privada	89,2	10,8	1,5 (111)	
				Pensiones no contributivas	69,0	31,0	0,4 (29)	
				SOVI	53,3	46,7	0,2 (15)	
				Otras	53,7	48,8	0,5 (41)	
Supervivencia	80,2	19,8	2,2 (273)	Supervivencia	61,6	33,1	3,7 (281)	

(Continúa)

	ECV 2006				FOESSA 2008			
	%HORIZONTALES		TOTAL % VERTICALES	Pensión invalidez	% HORIZONTALES		TOTAL % VERTICALES	
	No pobres	Pobres			No pobres	Pobres		
Invalidez	70,3	29,7	1,8 (222)	Pensión invalidez Pensión invalidez privada	72,2	27,8	1,2 (90)	
				Invalidez no contributivas	85,7	14,3	0,2 (14)	
Asistencia social. Exclusión	62,1	37,9	0,7 (87)	RMI	62,9	34,3	0,9 (70)	
				Otras	55,6	33,3	0,1 (9)	
Total	81,1	18,9	(12.210)	Total	87,5	12,5	0,3 (24)	
					80,1	19,9	(7.529)	

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2006 y la Encuesta FOESSA 2008

**10.** En cuanto al papel de las prestaciones en los hogares, la pobreza es mayor entre los hogares perceptores de prestaciones, que tienen al mismo tiempo mayor protagonismo en los ingresos del hogar. Este dato indicaría, por una parte, la focalización de las prestaciones en situaciones de necesidad, pero sobre todo nos está indicando la incapacidad del sistema de proteger frente a la pobreza a una buena parte de la población que cubre, como resultado de la insuficiencia de las cuantías protectoras. Son además las prestaciones dirigidas a la lucha frente a la pobreza (asistencia social, prestaciones no contributivas) aquellas que parecen tener un resultado menos eficaz. Por último, las prestaciones se muestran limitadas para proteger a los hogares frente a la pobreza por sí solas, lo que arrojaría sombras sobre el papel que cumplen ciertas condiciones de compatibilidad y las formas de cálculo de algunas prestaciones que limitan o penalizan la acumulación de ingresos de distintas fuentes (prestaciones o ingresos) en el seno de los hogares, lo que afecta especialmente a las prestaciones asistenciales y no contributivas, los últimos y únicos mecanismos de protección a la que pueden acceder ciertos hogares.

**Tabla 4.2.3. Medidas de la distribución de la variable del porcentaje de los ingresos por prestaciones sobre el total de ingresos del hogar, ECV 2006**

		% SOBRE EL TOTAL DE INGRESOS DEL HOGAR			
		Media	Percentil 25	Mediana	Percentil 75
Ingresos del conjunto de prestaciones	Hogar no pobre	59,9	26,9	56,4	100,0
	Hogar pobre	87,9	92,7	100,0	100,0
Ingresos por desempleo	Hogar no pobre	17,9	7,3	13,9	24,3
	Hogar pobre	50,0	23,3	40,0	89,9
Ingresos por jubilación	Hogar no pobre	69,8	40,0	78,9	100,0
	Hogar pobre	92,1	99,4	100,0	100,0
Ingresos por supervivencia	Hogar no pobre	37,0	19,5	32,7	45,9
	Hogar pobre	78,5	51,5	99,9	100,0
Ingresos por invalidez	Hogar no pobre	35,6	17,9	28,7	48,8
	Hogar pobre	70,6	41,4	72,9	100,0
Ingresos por asistencia social	Hogar no pobre	11,1	3,0	5,3	13,9
	Hogar pobre	30,3	7,0	18,8	47,1

Nota: Medidas correspondientes a la subpoblación que ingresa cada una de estas prestaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECV 2006.



Políticas  
y bienes sociales

# La exclusión residencial en España

Autores

FERNANDO ANTÓN

LUIS CORTÉS

CARLOS MARTÍNEZ

JIMENA NAVARRETE

# 4

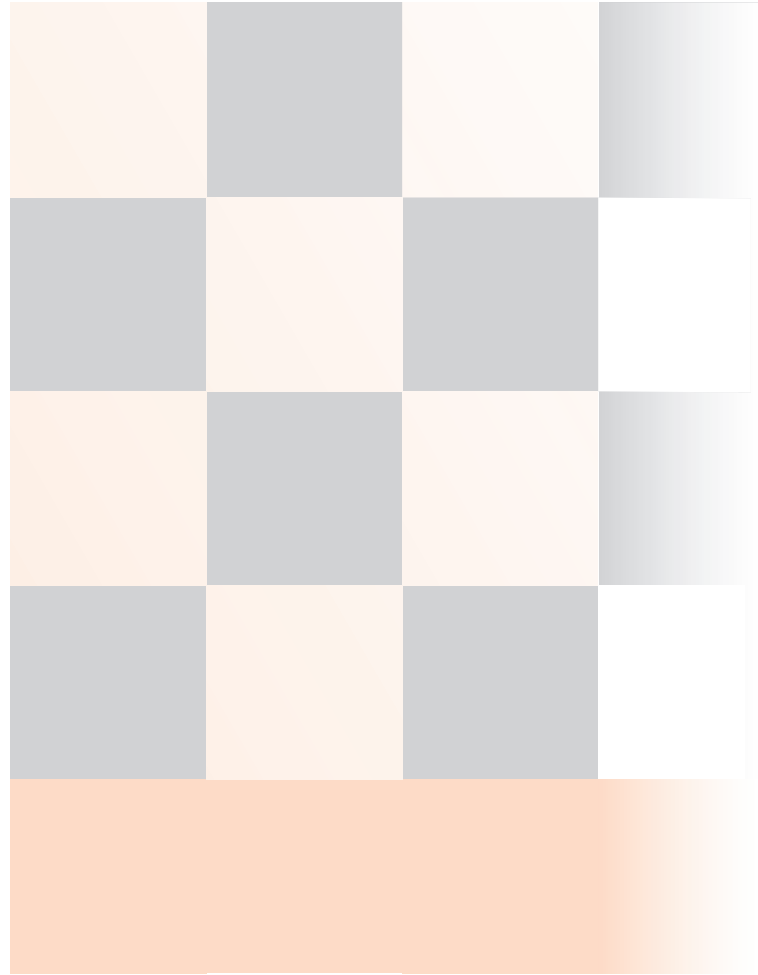
## Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

### 3

#### La exclusión residencial en España

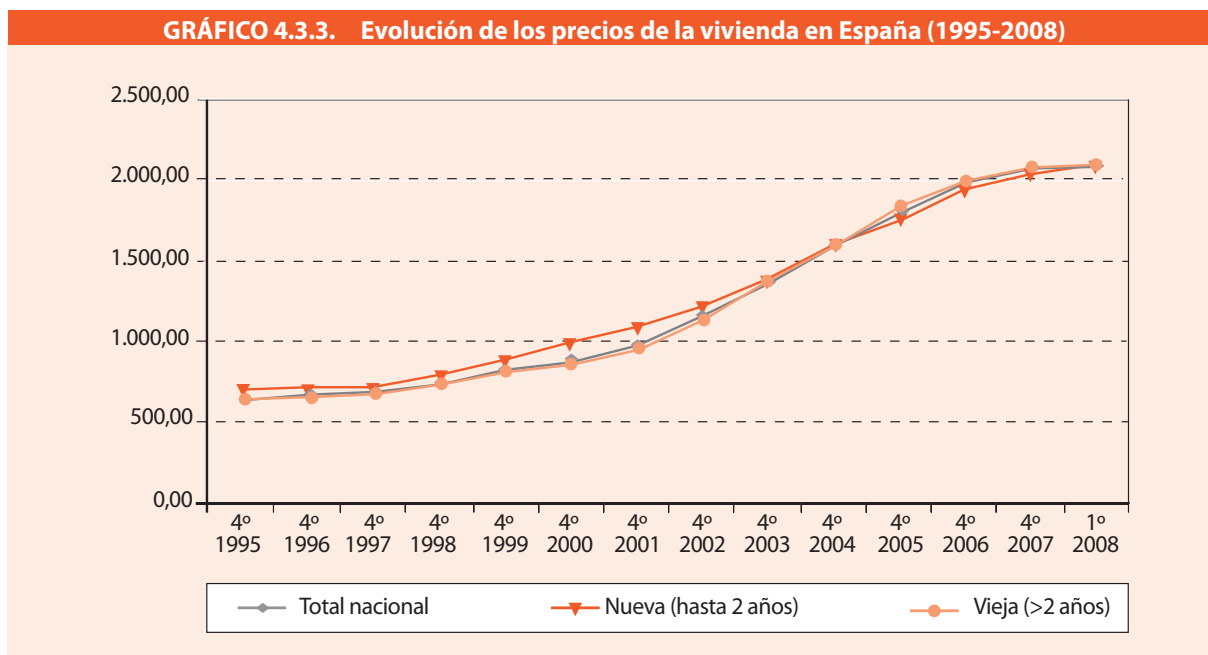
a) Modelo residencial y acceso a la vivienda .....	115
b) Exclusión residencial .....	118
c) Intervención y exclusión residencial .....	120





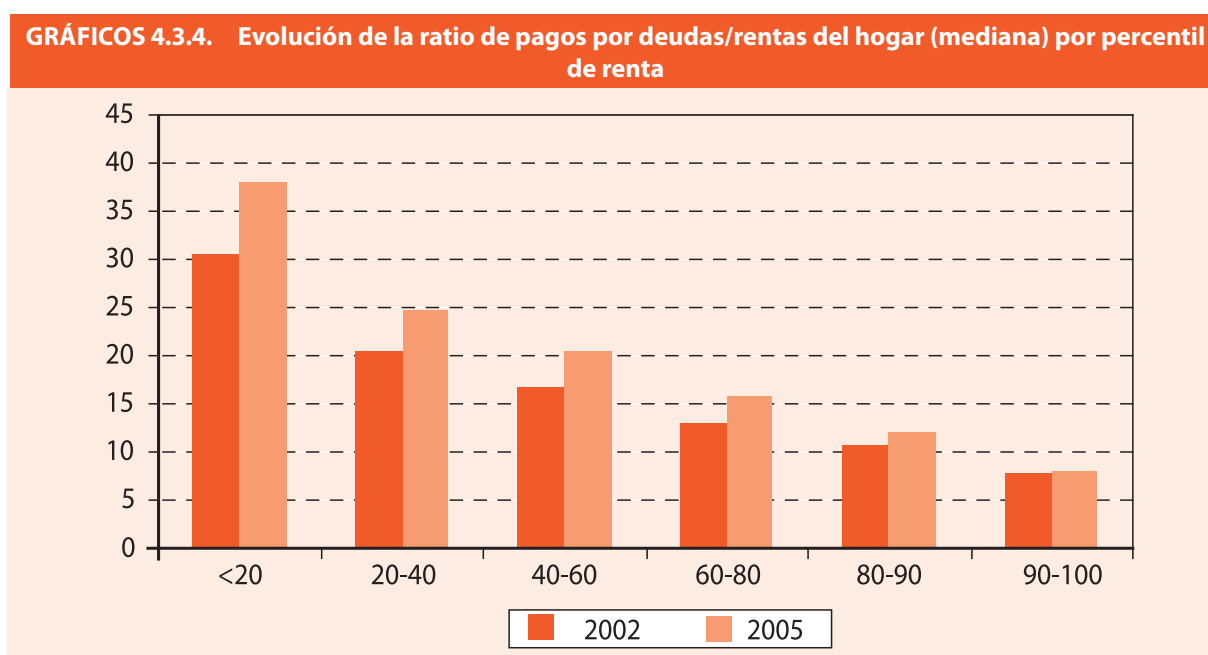
## a) **Modelo residencial y acceso a la vivienda**

**1.** El modelo residencial que se viene desarrollando en los últimos años está actuando de manera muy negativa sobre los procesos de resolución de las necesidades de alojamiento de algunos grupos y colectivos sociales. El incremento del coste social de la vivienda ha hecho que para muchos grupos sociales, incluso muy solventes desde el punto de vista de sus recursos económicos, la compra de la vivienda se convierta en una continua amenaza.



Fuente: Ministerio de Vivienda.

**2.** El endeudamiento de estas familias es un factor de riesgo permanente que aumenta en la medida que el esfuerzo económico es mayor. El endeudamiento hipotecario de las familias para comprar una vivienda superó los 526.310 millones de euros en el mes de julio de este año, lo que suponía un 23% más que el año pasado. La cuantía general del endeudamiento de las familias era equivalente al 78,3% del PIB (Banco de España).

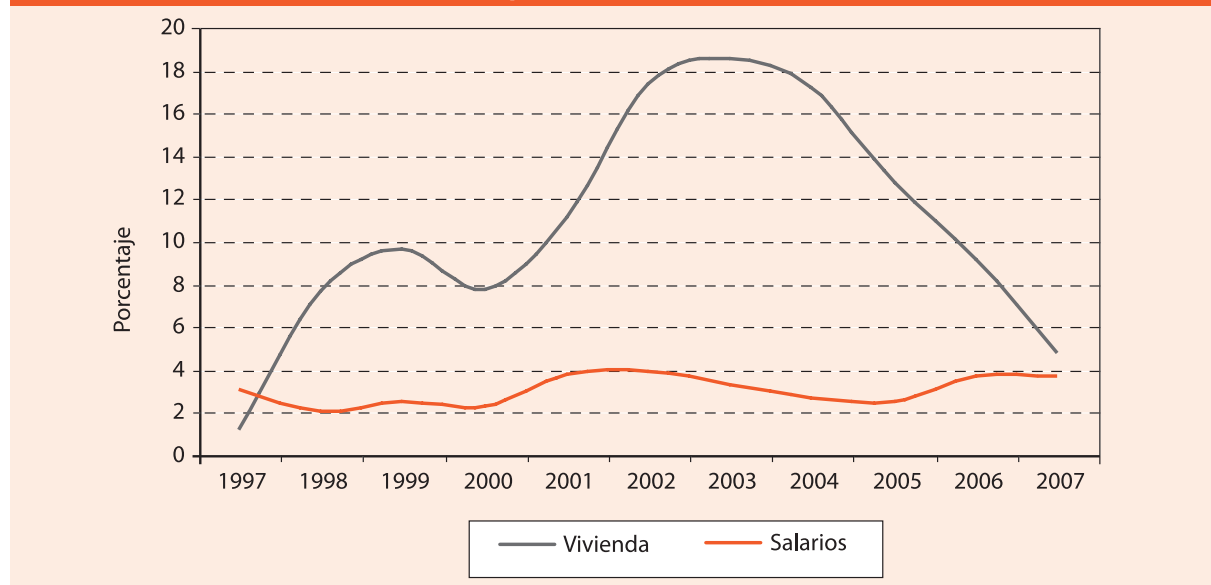


Fuente: Banco de España, Encuesta Financiera a las Familias (2005)

**3.** La diferencia entre el incremento de la riqueza familiar y los precios es tan desorbitada que la posibilidad de compra se ha hecho completamente dependiente de la financiación. Esta paradoja que aparentemente puede ser positiva se puede convertir en una auténtica trampa, ya que todo depende de la evolución de una variable que no controlan las propias familias: los tipos de interés, que se están incrementando de manera notable.

**4.** La tasa de riesgo con la que están actuando muchas familias constituye una presión permanente que tiene efectos estructurales sobre sus esquemas y estilos de vida. Por decirlo de otra manera, el modelo residencial tiene una enorme capacidad estructural, porque es capaz de organizar las economías familiares y todos los componentes y estrategias que tienen que arbitrar para que sus proyectos de vida salgan adelante. La exigencia de un esfuerzo laboral muy intenso por parte de todos los miembros activos es una consecuencia directa del modelo residencial, pues se está obligando a trabajar más tiempo y a que trabajen más personas para poder pagar el coste de la vivienda.

**GRÁFICO 4.3.2. Evolución del incremento relativo del precio de la vivienda (libre) y de los costes salariales en España (1997-2007) (1<sup>os</sup> trimestres)**



Fuente: Ministerio de Vivienda, Encuesta de Costes Laborales (00-07) y Encuesta de Salarios de la Industria y los Servicios (96-99).

## b) Exclusión residencial

**5.** No se ha reflexionado suficientemente sobre las consecuencias reales que esta presión económica está ejerciendo sobre la realidad cotidiana de muchas familias, pero hay numerosos aspectos que están siendo trastocados y que están teniendo efectos muy dañinos, a saber, fracaso escolar, natalidad, conflictos familiares, relaciones intergeneracionales, cuidado de los padres, etc. Vivir para pagar una vivienda se ha convertido en la realidad de muchas familias.

**6.** El incremento del coste social de la vivienda y el reforzamiento del modelo residencial también están teniendo efectos muy negativos sobre las problemáticas residenciales que padecen algunos colectivos y grupos sociales. En una situación como la actual, estos grupos no pueden acceder de manera autónoma a soluciones residenciales con las que puedan superar sus problemas, quedando excluidos de los mercados normalizados.

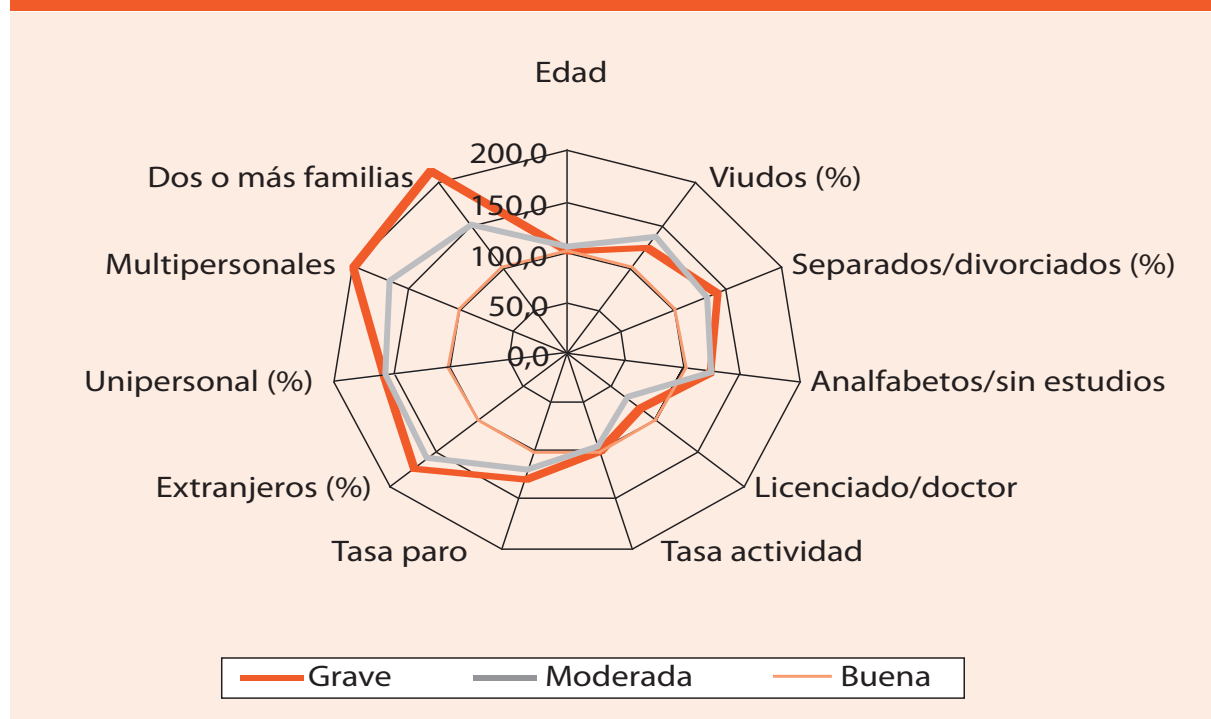
**Tabla 4.3.1. Tres indicadores de desadecuación residencial (2001)**

	PERSONAS		VIVIENDAS	
	Absolutos	%	Absolutos	%
Hacinamiento	1.067.680	2,6	174.660	1,2
Sin accesibilidad	30.995.080	76,7	10.853.260	76,8
Viviendas a tres o más alturas sin ascensor	6.232.500	36,0	2.233.220	36,5

Fuente: INE, Elaboración propia de la muestra del Censo de Población y de Viviendas del año 2001.

**7.** Una de las consecuencias más importantes que el modelo residencial está teniendo sobre los procesos de resolución de las necesidades de alojamiento de la población es el aumento de los segmentos de población que de manera estructural quedan excluidos del mercado residencial. Los grupos económicos menos solventes no tienen capacidad económica para resolver sus necesidades de vivienda, por lo que refuerzan su dependencia con las instituciones públicas y privadas que trabajan en el sector del alojamiento.

**GRÁFICO 4.3.6. Perfil social de las personas residiendo en infravivienda.**  
 Modelo 100 = Personas residiendo en viviendas en buen estado



Fuente: INE, Elaboración propia de la muestra del Censo de Población y de Viviendas del año 2001.

**8.** Es un hecho que esta situación está contribuyendo al deterioro de las condiciones de alojamiento de estos grupos, porque está reteniéndoles en viviendas en mal estado e inadecuadas. No tienen alternativas viables que puedan utilizar, porque sólo pueden acceder a segmentos del mercado residencial que se caracterizan por explotar económicamente estas viviendas que se encuentran en mal estado. Es curioso comprobar cómo en estos niveles también prima la lógica del beneficio.

**9.** Entre las situaciones que caracterizan el contexto residencial de los hogares pobres, se pueden destacar (datos de ECV 2006):

- Las condiciones del alojamiento son peores en los hogares pobres, y esto se puede observar a través de diversos indicadores. Por ejemplo, el número de habitaciones disponibles en las viviendas es menor en los hogares pobres, la tasa de viviendas con problemas de humedades es del 29,5% frente al 15,5% de los hogares que no son pobres, la tasa de vivienda sin bañera y ducha es mayor del 1,3%, por indicar algunas de las diferencias que más resaltan.
- Las situaciones más acuciantes se relacionan con problemas derivados de los gastos económicos que presentan las viviendas, por ejemplo en el 12,4% de los hogares

pobres se ha producido algún retraso en el pago de la hipoteca o en alquiler en los últimos 12 meses, mientras que este porcentaje es sólo del 4,5% en los hogares no pobres. Lo mismo sucede en el retraso de los pagos de las facturas de electricidad, gas, agua, etc., en los últimos 12 meses. En este caso, la tasa de hogares que han experimentado esta dificultad es del 5,1% en los hogares pobres y de sólo el 3% en los no pobres.

- La precariedad económica incide directamente en las dificultades que encuentran los hogares pobres para hacer frente a los gastos totales de la vivienda (incluyendo seguros, electricidad, comunidad, etc.). El 60,4% de los hogares pobres consideran esta carga económica como muy pesada, frente al 42,2% de los hogares no pobres.

#### **10.** Completando estas situaciones con datos de la Encuesta Foessa 2008:

- El esfuerzo mensual para comprar su vivienda que tienen que hacer los hogares pobres que acceden a la propiedad es del 84,2% de sus ingresos. En el caso del alquiler este esfuerzo supone el 48,9% de los ingresos mensuales de los hogares pobres.
- La tasa de hacinamiento que presentan es del 5,8% en los hogares pobres, y el 4,9% de los hogares pobres carecen de alguna instalación básica (agua corriente, evacuación aguas sucias o baño completo).
- Las dificultades económicas expresadas a través de la consideración de que los gastos dedicados son excesivos alcanzan también en este caso al 24,2% de los hogares pobres.

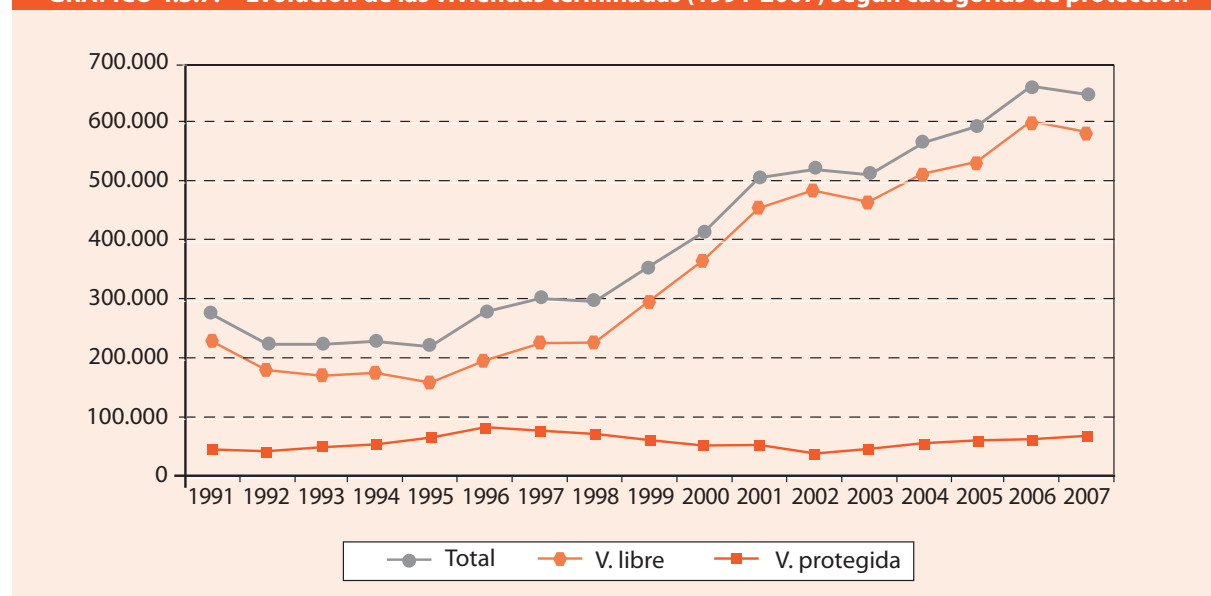
**11.** La reducción del mercado de alquiler está contribuyendo a su segmentación, convirtiéndose en una opción cada vez más necesaria, pero también cada vez más cara y con mayores dificultades para poderla usar. Por ello, la estrategia de acceso a la vivienda que utilizan algunos colectivos pasa necesariamente por el hacinamiento de sus viviendas, en un intento de reducir los costes económicos que les supone pagar el inmueble y hacer frente a su proyecto migratorio.

### **c) Intervención y exclusión residencial**

**12.** Algo parecido sucede con las viviendas protegidas y con los alojamientos que organizan algunas instituciones privadas. Las alternativas y las posibilidades que estas instituciones tienen para actuar en el mercado son cada vez más débiles. Es muy difícil comprar o alquilar a precios asequibles. Los efectos son perversos, porque por un lado se reduce lo que pueden hacer con sus presupuestos, que nunca logran evolucionar al ritmo que lo hace el mercado, por lo que se tienen que alquilar o comprar menos viviendas. El problema no es solamente este, puesto que la mayoría de las instituciones acaban por comprar o alquilar en las mismas zonas, produciéndose un efecto de concentración de poblaciones con problemáticas muy complejas en algunos barrios o zonas de nuestras ciudades que está resultando muy perjudicial.

**13.** La reducción de los programas de vivienda social ha contribuido a la disminución de las alternativas residenciales que los grupos menos solventes tenían. La vivienda social puede jugar un papel importante si se actúa de una manera integrada, e integral, aunque también en muchos casos está siendo fuente de problemas y de deterioro de los barrios donde se ubican. Es fundamental entender que la vivienda por sí misma no integra.

**GRÁFICO 4.3.7. Evolución de las viviendas terminadas (1991-2007) según categorías de protección**



Fuente: Ministerio de la Vivienda.

**14.** En definitiva, el modelo residencial que se ha venido imponiendo en los últimos años se ha convertido en un factor negativo en el proceso de resolución de las necesidades de alojamiento. Hay dos razones fundamentales:

- Porque ha llevado a que muchos hogares tengan que soportar tasas de esfuerzo económico para pagar la vivienda muy cercanas a los límites soportables, aumentando su vulnerabilidad.
- Porque se ha convertido en un factor estructural que impide las soluciones residenciales que necesitan muchos grupos sociales que no tienen resueltas de manera adecuada sus necesidades de alojamiento.







Políticas  
y bienes sociales

**Sistema educativo  
y desigualdad.  
Un estudio de la  
población adulta  
y los menores  
en edad de  
escolarización  
obligatoria**

Autora  
MYRIAN LÓPEZ DE LA NIETA

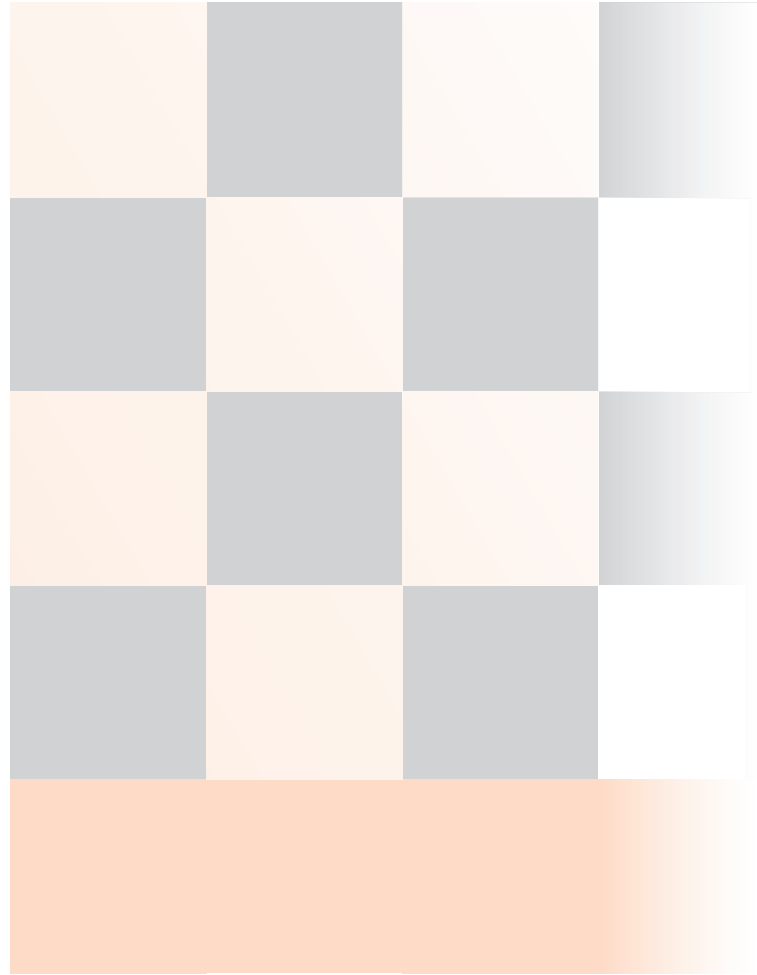
# 4

## Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

### 4

#### Sistema educativo y desigualdad. un estudio de la población adulta y los menores en edad de escolarización obligatoria

- a) Exclusión y vulnerabilidad educativas ..... 125
- b) Niveles educativos ..... 126
- c) Educación y fracaso escolar ..... 130



La educación está considerada hoy en día como uno de los factores más influyentes a la hora de construir las trayectorias vitales de los individuos. La adquisición de «saberes» y la cualificación que logran las personas tras su paso por los diversos sistemas de formación determinan, en buena medida, cuál va a ser la posición que alcanzarán en el mercado laboral y, en consecuencia, los niveles de calidad de vida a los que accederán.

## a) Exclusión y vulnerabilidad educativas

**1.** La exclusión y vulnerabilidad educativas se definen por las carencias en este terreno que colocan a las personas en posiciones de desventaja dentro del sistema social vigente, bien sea en el terreno laboral, por un acceso deficiente al mismo, o en la vida cotidiana, por la indefensión que puede generar la falta de formación ante determinadas situaciones. Ambos aspectos están relacionados con lo que se aleja de lo «normalizado» o de los estándares educativos socialmente establecidos, que vienen determinados por la adquisición de una enseñanza mínima cuya duración ha ido variando con el tiempo desde los 9 años (1857) hasta los 16 de hoy en día.

**2.** Por tanto, hablar de exclusión educativa significa referirse por un lado al analfabetismo y la carencia de estudios, si hablamos de la población en general, y por otro al abandono y las dificultades de acceso y mantenimiento en el sistema educativo reglado si nos referimos a los menores y jóvenes.

## b) Niveles educativos

**3.** Respecto a los niveles educativos de la población española, hay varios elementos a resaltar. Y, en primer lugar, que desde 1990 se ha ido incrementando el nivel formativo de la población española, aunque aún se sitúa bastante lejos de la media de la UE.

**Tabla 4.4.1. Comparativa del nivel educativo de la población mayor de 16 años según edades (% verticales)**

NIVEL DE ESTUDIOS	EPA-2006 (%)					EPA-1990 (%)						
	16-19	20-24	25-39	40-64	Más 65	Total	16-19	20-24	25-39	40-64	Más 65	Total
Analfabetos y sin estudios*	1,1	1,8	2,6	8,5	39,6	11,8	0,6	2,2	5,9	27,6	53,0	21,1
Primarios completos <sup>1</sup>	29,3	10,6	9,3	28,3	42,8	24,0	11,2	14,8	35,4	53,4	40,1	38,4
Ed. Secundaria 1.ª etapa <sup>2</sup>	46,8	25,8	26,3	23,5	5,1	22,1	63,5	42,9	28,5	7,6	2,0	21,1
Ed. Secundaria 2.ª etapa <sup>3</sup>	22,0	39,8	24,4	18,1	5,5	19,4	23,5	39,8	24,4	18,1	5,5	11,6
Ed. Superior <sup>4</sup>	0,0	21,8	37,2	21,5	6,7	22,3	0,0	10,5	14,3	6,3	2,9	7,9
Total 100% =	(1.847,5)	(2.847)	(11.212,1)	(13.906)	(7.195,7)	(37.007,9)	(2.657,8)	(3.238,1)	(8.410,5)	(10.889,1)	(5.234,9)	(30.430,5)

«Sin estudios» se refiere a los que tienen estudios primarios incompletos.

<sup>1</sup> Incluye la Garantía Social, programas del Plan FIP, Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo, que requieren como máximo una formación en Educación Primaria.

<sup>2</sup> Incluye Bachiller Elemental, EGB y ESO.

<sup>3</sup> Incluye Bachillerato (BUP, LOGSE), Bachiller Superior, COU, Preuniversitario, FP I, Ciclos Formativos de Grado Medio y otras titulaciones equivalentes.

<sup>4</sup> Incluye los Ciclos Formativos de Grado Superior.

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPA de 1990 y la de 2006 (INE).

**4.** La edad y el género son importantes a la hora de explicar las diferencias educativas: entre la población por encima de 44/45 años en 2006 (Ley Moyano, Ley de Instrucción Primaria) es donde se dan los mayores porcentajes de personas en los niveles inferiores a la secundaria obligatoria, especialmente entre las mujeres. El mayor nivel educativo se da en las generaciones de la Ley General de Educación del setenta (25 a 43 años); algo más del 60% tiene titulaciones de secundaria de segunda etapa (Bachillerato y equivalentes) o superiores y, en este caso al contrario de lo que sucede con sus mayores, son las mujeres las que obtienen mejores logros académicos.

**Tabla 4.4.2. Nivel de estudios según la edad y el tipo de hogar (% verticales)**

TIPO DE HOGAR	NIVEL DE ESTUDIOS	GRUPOS DE EDAD					TOTAL
		16 a 19	20 a 24	25 a 39	40 a 64	Más de 65	
Pobre	Analfabetos y sin estudios	0,9	1,2	2,3	13,6	33,6	12,1
	Primarios completos	15,0	8,2	13,6	24,2	42,8	22,7
	Ed. Secundaria 1.ª etapa	55,1	35,3	28,3	33,6	17,0	30,9
	Ed. Secundaria 2.ª etapa	18,7	42,4	33,1	13,4	2,6	19,7
	Ed. Superior	10,3	12,9	22,7	15,1	3,9	14,6
	Total 100% =	(107)	(85)	(353)	(425)	(229)	(1.199)
No pobre	Analfabetos y sin estudios	2,6	0,9	0,3	7,0	30,1	7,4
	Primarios completos	27,3	9,5	7,1	22,1	34,8	18,0
	Ed. Secundaria 1.ª etapa	43,6	19,5	19,0	29,6	13,8	23,5
	Ed. Secundaria 2.ª etapa	26,0	31,6	27,1	16,2	5,7	20,1
	Ed. Superior	0,4	38,5	46,5	25,1	15,6	31,1
	Total 100% =	(227)	(348)	(1.743)	(1.909)	(718)	(4.945)

Los porcentajes están calculados sobre el 82,7% de la muestra, ya que hay un 17,3% que no contesta a la pregunta sobre los ingresos.

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

**5.** Las generaciones LOGSE (16 a 22 años) aún están en edad de estudiar, por lo que resulta complicado avanzar posibles resultados respecto a los niveles académicos alcanzados. Entre los más jóvenes (16-19) hay un 20% que en 2006 no tiene la titulación mínima y no está siguiendo ningún tipo de estudios, porcentaje que desciende al 11,9% en el tramo de edad siguiente (20 a 24). Estos datos son orientativos, puesto que las posibilidades de formación son mayores cuanto más joven es la persona. Aproximadamente un tercio de los que acaban la secundaria obligatoria sin éxito retoma los estudios en los cuatro años siguientes. Además, las diferencias de género son muy acusadas: por cada mujer que abandona sin haber finalizado la ESO hay dos hombres en la misma situación. Lo que parece evidente es que, al menos a corto plazo, seguirá existiendo un grupo de personas (con un peso mayor de aquellas con menos recursos económicos) que llegará a la veintena con niveles educativos inferiores a la secundaria, con el consiguiente peligro de hacer permanente esa situación.

### **c) Educación y fracaso escolar**

**6.** En cuanto al fracaso escolar, el análisis se ha centrado en una triple perspectiva: el abandono de los estudios tanto de los que no han cumplido los 16 años como de los que han salido del sistema educativo con la secundaria obligatoria cursada pero sin obtener la titulación y el desfase curricular. Esto nos permite conocer cuál ha sido la incidencia de la LOGSE en el alumnado.

**7.** El abandono antes de cumplir la edad oficialmente establecida para hacerlo es relativamente bajo (3% aproximadamente) y la mayor parte de las salidas se producen a los 14 y, sobre todo, los 15 años.



NIVEL EDUCATIVO*	TOTAL POBLACIÓN MENORES											
	POBRE						NO POBRE					
	Escolarización			Escolarización			Escolarización			Escolarización		
	Sí	No	NS/NC	Total (N)	Sí	No	NS/NC	Total (N)	Sí	No	NS/NC	Total (N)
Ed. Infantil (0-3)	39,3	0,6	60,2	(354)	40,0	0,0	60,0	(50)	41,9	0,0	58,1	(248)
Ed. Infantil (3-6)	98,2	0,4	1,3	(227)	95,2	0,0	4,8	(42)	100,0	0,0	0,0	(158)
Ed. Primaria (6-12)	99,1	0,9	0,0	(426)	100	0,0	0,0	(70)	100,0	0,0	0,0	(320)
1.º Ciclo ESO (12-14)	99,1	0,9	0,0	(112)	96,7	3,3	0,0	(30)	100,0	0,0	0,0	(69)
3.º ESO (14-15)	98,5	1,5	0,0	(136)	88,2	11,8	0,0	(17)	100,0	0,0	0,0	(112)
4.º ESO (15-16)	94,7	5,3	0,0	(75)	93,3	6,7	0,0	(15)	100,0	0,0	0,0	(47)
<b>Total</b>	<b>82,7</b>	<b>1,1</b>	<b>16,2</b>	<b>(1.330)</b>	<b>83,9</b>	<b>1,8</b>	<b>14,3</b>	<b>(224)</b>	<b>84,9</b>	<b>0,0</b>	<b>15,1</b>	<b>(954)</b>

\* Se han calculado en función de la fecha de nacimiento de los entrevistados, de tal forma que se corresponden con la edad teórica de cada nivel. Esto significa que puede haber casos que figuren en un curso teórico determinado aunque realmente estén en otro (por haber repetido, por ejemplo). Hemos pasado por alto esta cuestión, puesto que lo que nos interesa aquí es la escolarización y no el nivel cursado. En 4.º de la ESO se han incluido los que cumplieron 16 años a lo largo del curso 2006/07 (de enero a junio). Se ha incluido entre paréntesis la edad a la que entran en cada nivel/cursado y la que cumplen a lo largo del mismo la mayor parte del alumnado (excluidos los nacidos entre septiembre y diciembre, que alcanzarían la edad de sus compañeros en el curso siguiente).

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

**8.** La subida en los niveles de exigencia en cuanto al tiempo de escolarización mínima ha redundado en un nivel de escolarización global mayor. En consecuencia, la LOGSE ha tenido poca incidencia en el abandono escolar, al menos oficialmente, puesto que no tenemos datos globales sobre absentismo; sin embargo, sí parece haber influido en el descenso de los niveles educativos finales alcanzados. Estar más tiempo escolarizado no significa per se que se llegue a mayores cuotas de formación. De hecho, parece que los diferentes mecanismos que implementa la ley para combatir el fracaso escolar han contribuido a mantener a la mayor parte de los niños y jóvenes en las aulas escolares, aunque no parecen surtir el efecto deseado en términos de eficacia, si relacionamos esta con la obtención de una titulación.

**9.** Y esto es así porque hay aproximadamente un 10% de alumnos matriculados en el último curso de la ESO que no consigue la titulación y no se reincorpora al sistema educativo al año siguiente, si bien es cierto que las diferencias geográficas son muy acusadas, con Comunidades por debajo de esa media (País Vasco, Navarra...) y por encima (C. Valenciana, Cataluña...).

**Tabla 4.4.5. Porcentaje de alumnos de 4.º de la ESO que no sigue estudiando en el curso siguiente**

CC. AA.	Matriculados en 4.º curso 2004/05 (miles)	% que no se gradúa en el curso 2004/05 <sup>1</sup>	% repetidores en 4.º ESO curso 2005/06 <sup>2</sup>	% de los que abandonan el curso siguiente <sup>3</sup> (no tienen el título ni han repetido 4.º)
Total	397.932	22,2	12,1	10,1
Andalucía	80.507	23,6	18,6	5,0
Aragón	9.992	17,3	8,8	8,5
P. de Asturias	8.549	16,1	7,2	8,9
I. Baleares	8.016	22,2	12,0	10,2
Canarias	18.220	21,7	11,5	10,2
Cantabria	4.860	20,5	10,2	10,3
Castilla y León	22.236	19,8	10,9	8,9
Castilla-La Mancha	18.750	21,1	10,3	10,8
Cataluña	59.496	24,2	9,2	15,0
C. Valenciana	40.360	26,5	10,8	15,7
Extremadura	11.851	25,4	13,2	12,2
Galicia	23.386	18,9	9,5	9,4
C. de Madrid	53.216	22,1	12,2	9,9
R. de Murcia	13.152	22,9	11,3	11,6
C. F. de Navarra	5.046	15,0	9,3	5,7
País Vasco	16.593	13,9	7,5	6,4
La Rioja	2.344	16,5	7,7	8,8
Ceuta	696	31,2	10,9	20,3
Melilla	662	19,0	10,0	9,0

<sup>1</sup> Porcentaje sobre el total de matriculados en ese curso escolar.

<sup>2</sup> Porcentaje sobre el total de matriculados en el curso 2004/05.

<sup>3</sup> Se obtiene de restar los repetidores del curso 2005/06 al número de alumnos que no se graduaron en el curso anterior.

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no Universitarias. Cursos 2004/05 y 2005/06. Elaboración propia.

**10.** En este sentido, la repetición de curso (desfase curricular) parece estar teniendo efectos positivos en algunas comunidades a la hora de lograr que los alumnos con más dificultades alcancen los objetivos de la ESO. Aun así, en términos generales, hay una relación negativa entre la repetición y el rendimiento, como ha demostrado el Informe PISA.

**11.** Las diferencias territoriales en algunas de las prácticas educativas dificulta establecer una relación entre estas y el logro educativo, más aún si hablamos de la aplicación de políticas educativas, ya que, siendo bastante diferentes, pueden llegar a resultados similares y a la inversa.

**Tabla 4.4.6. La repetición en España según los datos de PISA 2003. Diferencias de rendimiento entre repetidores y no repetidores**

	REPETIDORES (%)	PUNTUACIÓN MEDIA EN MATEMÁTICAS			PUNTUACIÓN MEDIA EN LECTURA			Diferencia rep./no rep
		Total	No repetidores (A)	Repetidores (B)	Total	No repetidores (A)	Repetidores (B)	
España	29	486	512	420	482	509	415	94
Castilla y León	37	504	537	446	500	536	437	100
Cataluña	9	495	503	418	484	493	397	96
País Vasco	24	503	525	431	499	523	422	100
Andalucía	35	472	503	415	503	471	411	92

Fuente: J. M. Lacasa. PISA 2003. Magisnet, 3 de mayo de 2007.



Políticas  
y bienes sociales

# **Acceso, estructura y uso del Sistema Nacional de Salud: efectos sobre las desigualdades en salud y la exclusión social**

Autores

DANIEL GUINEA

FRANCISCO JAVIER MORENO FUENTES

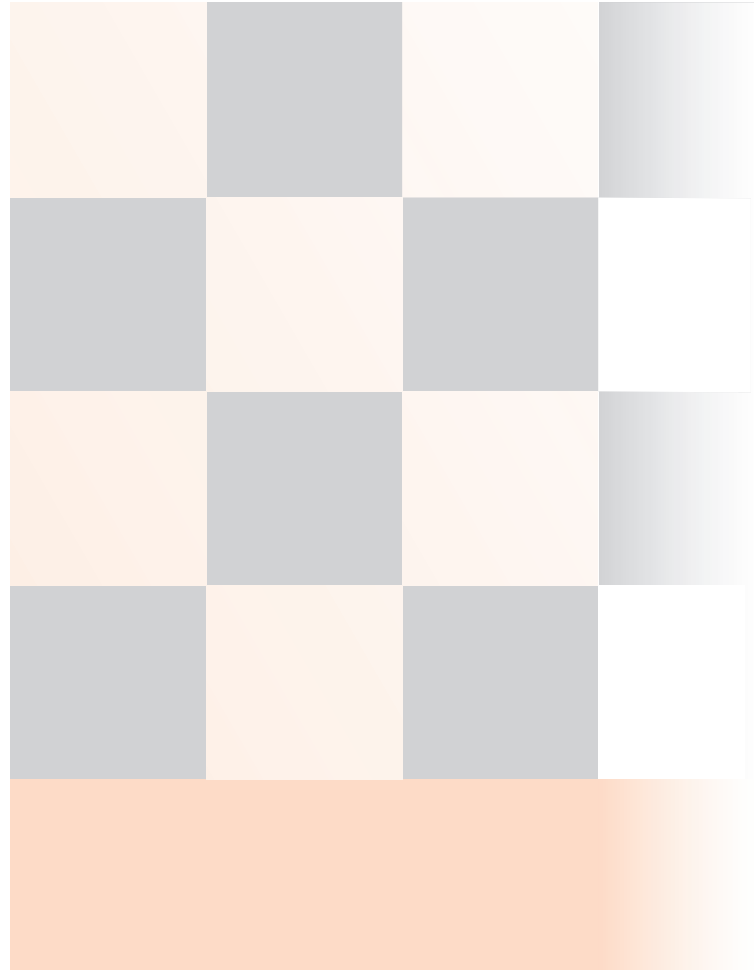
# 4

## Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

### 5

#### Acceso, estructura y uso del Sistema Nacional de Salud: efectos sobre las desigualdades en salud y la exclusión social

a) Universalización y limitaciones en el acceso a las prestaciones del sistema nacional de salud .....	137
b) Usos diferenciales en el SNS .....	138
c) Desigualdades en salud .....	142



Más allá del derecho de acceso a la salud y de los obstáculos que formal e informalmente dificultan el ejercicio del mismo, existen diferencias en el uso de las prestaciones del Sistema Nacional de Salud especialmente en el caso de la población en riesgo de exclusión. La universalización de la atención sanitaria no garantiza por sí misma la adecuada accesibilidad a los servicios sanitarios para todos los grupos sociales, ya que la mera elegibilidad no implica la existencia de un nivel común en las prestaciones del sistema sanitario público ni una utilización estandarizada de sus servicios por parte de los distintos grupos de la población.

## **a) Universalización y limitaciones en el acceso a las prestaciones del sistema nacional de salud**

**1.** En 1982 el rango de cobertura del sistema sanitario de la Seguridad Social era 85,5% de la población española, con una presencia importante de grupos desfavorecidos entre los colectivos excluidos de ese sistema de aseguramiento. Tras la aprobación de la LGS y del R. D. 1088/89, la cobertura del SNS se amplió considerablemente hasta incluir aproximadamente al 97% de la población a principios de los noventa. De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Salud (ENS) de 2006, un 98,3% de la población española declaraba estar cubierta por el sistema sanitario público, quedando por tanto aproximadamente un 1,7% de la población supuestamente excluida del SNS. Los datos generados por la Encuesta FOESSA 2008 nos proporcionan una imagen complementaria y en términos generales concordante con los datos de la ENS. De acuerdo con esta encuesta, el 97% de la población «no pobre» (situada por encima del umbral del 60% de

la mediana en la distribución de renta) declara tener acceso al SNS. Ese 3% de excluidos del SNS entre la población «no pobre» se situaría relativamente próximo del 1,7% señalado por la ENS.

## **b) Usos diferenciales en el SNS**

**2.** La existencia de importantes desigualdades en la utilización de los servicios sanitarios ha sido puesta de relieve por una serie de estudios sobre el tema. Este tipo de diferencias van más allá de la mera voluntad individual de los pacientes para acudir a los centros sanitarios, y apuntan a la existencia de diferentes oportunidades de acceso a la atención sanitaria en función del nivel de renta y/o educativo. Así, estudios basados en la ENS de 1993 muestran claramente cómo la media de tiempo de espera para ingreso hospitalario varía desde los 18,8 días para las personas con educación superior a los 83,5 días para las personas con un nivel educativo más bajo. Ya sea por la existencia de copagos derivados de la exclusión de determinados servicios del catálogo de prestaciones del SNS (como es el caso de los complementos oftalmológicos o de la atención odontológica), ya por un acceso diferenciado a la atención sanitaria en función del nivel educativo/cultural de los potenciales pacientes (menor acceso a los servicios preventivos, mayor tiempo de espera para acceder a atención especializada y mayor recurso a las urgencias), la utilización de los servicios sanitarios muestra evidentes diferencias en función de la clase social.



Tabla 4.5.1. Utilización de servicios sanitarios por clase social

Categorías profesionales *	Consulta (4 semanas anteriores) (%)	N.º consultas de atención primaria o pediatría (4 semanas anteriores)	N.º consultas especialista (4 semanas anteriores)	N.º consultas urgencias (12 meses anteriores) (%)	Cobertura sanitaria mixta (pública y privada) (%)
I	32,6	0,97	0,66	25,7	31,7
II	36,0	1,10	0,61	30,9	20,8
III	38,5	1,13	0,59	29,5	14,7
IVa	39,2	1,17	0,50	32,4	8,3
IVb	39,2	1,21	0,48	32,0	9,1
V	41,1	1,19	0,48	31,6	3,9
No consta	40,3	1,15	0,70	33,2	16,9
Total	38,3	1,15	0,54	30,8	13,2

\* I: Directivos de la Administración pública y de empresas de 10 o más asalariados. Profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitario. II: Directivos de empresas con menos de 10 trabajadores. Profesiones asociadas a titulaciones de primer ciclo universitario. Técnicos superiores. Artistas y deportistas. III: Empleados de tipo administrativo y profesionales de apoyo a la gestión administrativa y financiera. Trabajadores de los servicios personales y de seguridad. Trabajadores por cuenta propia. Supervisores de trabajadores manuales. IVa: Trabajadores manuales cualificados. IVb: Trabajadores manuales semicualificados. V: Trabajadores no cualificados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENS 2006.

**3.** Otro de los aspectos que merece particular atención es el del acceso a prestaciones sociales, incluyendo la asistencia sanitaria, por parte de la población de origen inmigrante. En términos generales, este tema ha estado rodeado del temor a un recurso masivo a los mismos (debido a la vulnerabilidad de este colectivo, su precaria situación laboral, los bajos salarios que reciben, las dificultades del asentamiento en país de acogida, la escasez de redes de solidaridad familiar y social, etc.), así como a la generación de potenciales «turismos» asistenciales o a la desincentivación a la participación laboral. Dichos temores no están fundados en la evidencia empírica disponible, pero son en ocasiones tomados por ciertos (especialmente en zonas en las que la concentración de poblaciones de origen inmigrante ha transformado la estructura social de modo muy rápido). La sobrecarga de demanda sociosanitaria, concentrada en algunas zonas como consecuencia de acentuados procesos de segregación residencial, puede afectar de manera especial a los servicios de urgencias hospitalarias, así como a los CAP, contribuyendo así a un relativo deterioro de las condiciones asistenciales y, por tanto, a la aparición de en una sensación de competencia por recursos escasos (el tiempo de atención del médico, pongamos por caso) en contextos de por sí desfavorecidos.

**4.** Las diferencias en el uso de los servicios de atención primaria entre entrevistados españoles (una media de 1,15 veces en las cuatro semanas anteriores) y extranjeros (1,08 veces en ese mismo periodo) aparecen claramente en los datos manejados en este estudio. De nuevo los extranjeros declaraban una frecuencia de visitas a médicos especialistas algo menor (0,46 visitas) que la población autóctona (0,55 visitas), y la realización de pruebas no urgentes reproducía también el diferencial entre población autóctona (15,4% de los entrevistados decían haber hecho este tipo de pruebas en las cuatro semanas anteriores) frente a la población extranjera (12,3% de los entrevistados en ese mismo periodo). El recurso a los servicios de urgencias entre los extranjeros se elevaba también ligeramente respecto a la población autóctona, como señalan por otra parte estudios de uso diferencial del sistema sanitario entre poblaciones de origen inmigrante publicados recientemente. No aparecen diferencias destacables a este respecto entre españoles y extranjeros, pero sí que parece haberlas en relación con el papel desempeñado por las urgencias como puerta de acceso a los tratamientos hospitalarios, ya que esa fue la vía por la que el 65% de los extranjeros hospitalizados accedieron a dicho tratamiento, frente a un 57% en el caso de los españoles.

**Tabla 4.5.2. Utilización de servicios sanitarios por clase social**

	Consulta (4 semanas anteriores) (%)	Nº consultas de atención primaria o pediatría (4 semanas anteriores)	Nº consultas especialista (4 semanas anteriores)	Nº consultas urgencias (12 meses anteriores) (%)	Cobertura sanitaria mixta (pública y privada) (%)
Españoles	39,5	1,15	0,55	30,6	13,7
Extranjeros	29,3	1,08	0,46	32,3	9,0
No consta	31,3	1,12	0,51	32,0	20,9
Total	38,3	1,15	0,54	30,8	13,2

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENS 2006.

**5.** Concentrando nuestra atención en la población desfavorecida, podemos destacar que un 9,4% de la población situada por debajo del umbral de pobreza afirmaba necesitar asistencia médica especializada (odontología, oftalmología, ginecología, etc.) y no recibirla por carecer de recursos. Dicho porcentaje se situaba en torno al 3% en el caso de la población «no pobre». De igual modo, un 2,2% de la población en riesgo de exclusión afirmaba no poder permitirse el pago de los medicamentos que precisa (frente al 0,9% del resto de la población), un 7,3% afirmaba no poder comprar sus gafas (frente a un 5,1% de los «no pobres»), y un 7,6% decía no poder hacer frente a la compra de un dentadura (frente al 4% del resto de la población). La conclusión sumaria de estos datos es que la existencia de copagos en determinados ámbitos de la atención sanitaria (medicamentos, prótesis, gafas, etc.) repercute de modo particularmente negativo sobre los colectivos en situación de desfavorecimiento.

**Tabla 4.5.3. Renuncia a atención médica por copagos**

Prescinde de	Total población (%)	Por encima umbral pobreza (60% mediana)(%)	Por debajo umbral pobreza (60% mediana)(%)
Asistencia			
médica especializada	4,7	3,0	9,4
Medicamentos	1,3	0,9	2,2
Dentadura	5,4	4,0	7,6
Gafas	6,0	5,1	7,3

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta FOESSA 2008.

### c) Desigualdades en salud

**6.** La evidencia empírica disponible acerca de la existencia de desigualdades en salud en la población española es relativamente escasa. La relación directa entre privación relativa en una serie de dimensiones clave (nivel de renta, educación, hábitat, etc.) y estado de salud está ampliamente documentada internacionalmente por buen número de estudios. La mayor parte de los estudios sobre desigualdades en salud en España se ha centrado en aspectos relacionados con desigualdades financieras y en salud entre CC. AA., o en determinados barrios, por lo que la atención prestada a la existencia de desigualdades en salud entre distintos grupos sociales ha sido relativamente escasa.

**7.** La explotación de la ENS de los años 1987, 1993 y 1995, muestra que las clases sociales más desfavorecidas tendrían un peor estado de salud que las clases más acomodadas. Así, mientras el 27% de la población más acomodada (estandarizada por edad y sexo) declaraba en 1995 un nivel de salud deficiente (salud regular, mala o muy mala), dicho porcentaje se

elevaba al 40% entre el grupo de los más desfavorecidos económicamente. A similares conclusiones se llega en el estudio sobre nivel educativo y estado de salud, de modo que, para el año 2001, las personas con menores niveles educativos tenían un riesgo entre dos y tres veces mayor de tener un estado de salud deficiente que las personas con estudios universitarios. La mejora de los principales indicadores de salud de la población española (paralela al aumento del nivel socioeconómico agregado) no parece haberse distribuido tampoco equitativamente, sino en función de los niveles de renta.

**8.** Las poblaciones en riesgo de exclusión social tienen un peor estado de salud. Así, un 3,5% de los que se encuentran en situación de desfavorecimiento afirma sufrir una minusvalía, enfermedad crónica o problema de salud severo que le impediría realizar las actividades de la vida diaria, frente a un 1,7% de la población situada por encima del umbral de pobreza utilizado en dicho estudio. De igual modo, un 1,7% afirmaba sufrir una minusvalía sensorial (frente al 0,6% del resto de los encuestados) y un 2,5% afirmaba sufrir una minusvalía psíquica (frente a tan sólo el 0,7% de la población «no pobre»). Casi el doble de la población situada por debajo del umbral de la pobreza incluida en dicho estudio declaraba sufrir alguna minusvalía (7,8%) en relación con el grupo de control «no pobre» (4,6%).

<b>Tabla 4.5.4. Desigualdades en salud</b>			
	Total población (%)	Por encima umbral pobreza (60% mediana) (%)	Por debajo umbral pobreza (60% mediana) (%)
Algún tipo de minusvalía, enfermedad crónica o problema de salud	6,4	5,0	8,4
Minusvalía sensorial	0,8	0,6	1,7
Minusvalía psíquica	1,0	0,7	2,5
Minusvalía física	5,3	4,5	5,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta FOESSA 2008.

**9.** La toma en consideración de los equilibrios interinstitucionales responsables de la articulación de la política sanitaria en España presenta una gran importancia. Así, las políticas públicas y programas puestos en marcha por las administraciones públicas españolas (desde la Administración General y los gobiernos de las CC. AA., hasta los municipios) quedan enmarcados dentro del gran paraguas definido por las políticas europeas de lucha contra la exclusión social. A partir de aquí, y en función del marco competencial establecido entre los diversos niveles de la Administración del Estado, las distintas administraciones han abordado dichas áreas de actividad siguiendo sus propias agendas políticas. El escaso desarrollo de los mecanismos de recopilación de información y evaluación de dichas políticas constituye un serio hándicap para todo intento de comparar sistemáticamente la evolución y el impacto de los programas y medidas adoptados para luchar contra la exclusión social en España.

**10.** Dentro del ámbito sanitario se puede señalar la conveniencia de adoptar medidas como la potenciación de la atención primaria, el incremento de los recursos destinados a responder al incremento de la demanda derivado del envejecimiento de la población y de la inmigración, la inversión en prevención y formación sanitaria de la población, así como una mayor integración de los servicios sociales y sanitarios para atender a las personas en situación de dependencia.



Políticas  
y bienes sociales

**Los servicios  
sociales: carencias  
relativas  
a las situaciones  
de pobreza,  
marginación social,  
exclusiones  
y desigualdades**

Autor  
DEMETRIO CASADO

# 4

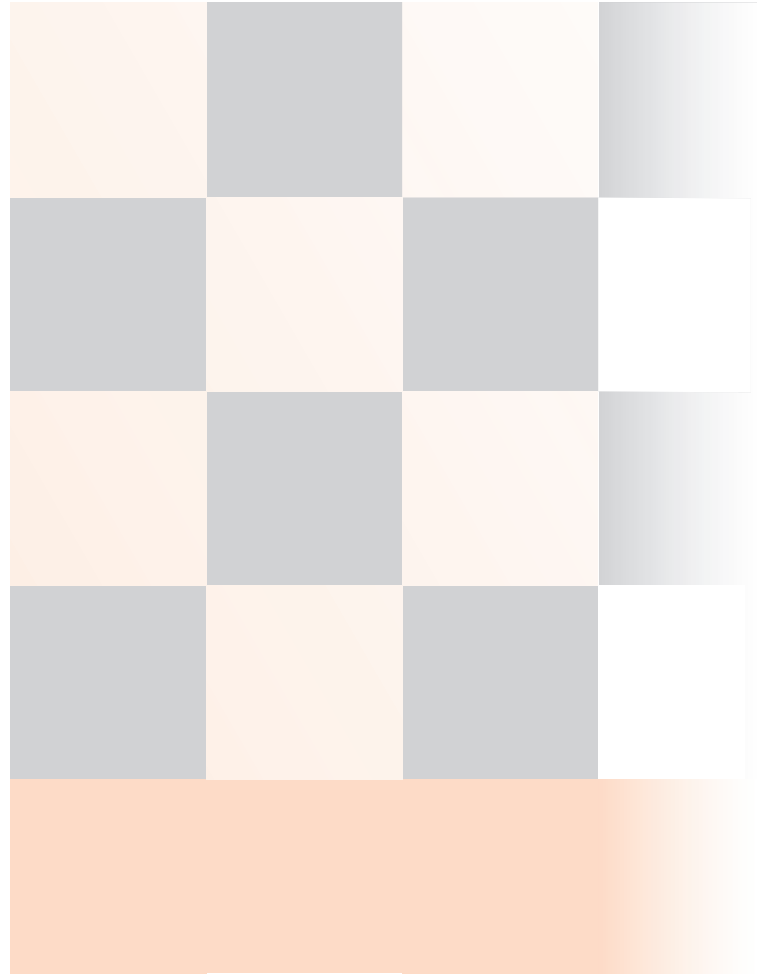
## Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

### 6

#### Los servicios sociales: carencias relativas a las situaciones de pobreza, marginación social, exclusiones y desigualdades

a) Factores de las carencias, exclusiones y desigualdades .....	147
b) Muestra de carencias de la oferta pública .....	148
c) Exclusiones .....	151
d) Desigualdades territoriales para cuatro áreas examinadas .....	152





**1.** Por la diversidad de acepciones de la locución «servicios sociales», conviene indicar la que aquí se adopta: la rama de actividades denominadas servicios sociales tiene como objetivo general mediato el bienestar individual y social, para el presente y para el futuro, que procura sobre todo mediante la ayuda personal polivalente, al servicio de la cual provee prestaciones individuales y otras actividades, ambas de carácter técnico (no monetarias desvinculadas), formalizadas en algún grado y producidas y dispensadas mediante diversos regímenes institucionales.

## **a) Factores de las carencias, exclusiones y desigualdades**

**2.** En la rama de los servicios sociales se han seguido estas políticas públicas: 1) la Constitución posibilitó la toma de competencia exclusiva por las comunidades autónomas, con el consiguiente riesgo de desigualdad territorial de protección 2) por virtud de la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y de la voluntad política de las comunidades autónomas se ha descentralizado una parte de la acción de los servicios sociales a las corporaciones locales sin asegurar su viabilidad financiera ni su exigibilidad por los ciudadanos.

**3.** Las leyes de servicios sociales contienen declaraciones de universalismo, a la vez que eluden instituir garantías de los derechos de acceso correspondientes; salvo excepciones de

poca monta. Este régimen de discrecionalidad posibilita dos tipos de medidas de racionamiento: omisión de ciertas prestaciones y oferta insuficiente de otras.

**4.** La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, ha supuesto la asunción de responsabilidades por la Administración General del Estado en servicios sociales, pero sólo para quienes necesitan ayudas extraordinarias para las actividades básicas de la vida diaria y en régimen compartido con las comunidades autónomas. La acción protectora de la Ley no cubre todo el coste de su acción protectora mediante servicios sociales, sino que lo comparte con los beneficiarios. Tanto la ley como sus normas de desarrollo dejan amplios márgenes para la desigualdad

## **b) Muestra de carencias de la oferta pública**

**5.** La prospección de la demanda total, es decir, incluida la de carácter latente, resulta necesaria para racionalizar la oferta de los servicios sociales y, además, es de especial interés para integrar en su acción protectora a la población afectada de pobreza y marginalidad. Esta función corresponde al nivel primario de los servicios sociales, que gestiona la Administración Local. El examen de la última memoria disponible del Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales arroja un resultado parvo en lo relativo al enfoque prospectivo. Salvada la inseguridad y limitaciones de las fuentes nacionales disponibles, cabe presumir que los servicios sociales no están aplicando el enfoque proactivo de modo relevante.

**6.** La acción racional exige captar la demanda o recibirla, diagnosticar las situaciones, programar las respuestas y gestionar su aplicación. Parece que las situaciones de pobreza y de marginalidad social acentúan la tendencia general a demandar recursos predeterminados sin mediación técnica previa, ni apoyo posterior. En el año 1976, el Servicio Social de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos (SEREM) diseñó el desarrollo de ese método mediante los Programas Individuales de Recuperación e Integración (PIRIS) para minusválidos físicos y los Programas de Orientación Individual (POI) para los minusválidos psíquicos, que fueron encomendados a los Equipos de Valoración y Orientación (EVO). A partir de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), aparte de otros cambios, se viene produciendo un incremento grande de medidas de protección pasiva (prestaciones monetarias y beneficios fiscales principalmente). El acceso a las mismas exige la práctica de valoraciones tecnoburocráticas y la emisión de certificados, tareas estas que, con las previsibles diferencias propiciadas por un régimen administrativo de los servicios sociales muy descentralizado, han venido a saturar la capacidad de los equipos de valoración, en perjuicio del método racional de programación y seguimiento individualizados.

**7.** La extensión de la actividad laboral fuera del domicilio ha generado demanda de ayuda para la atención de la primera infancia. El conocimiento psicopediátrico indica que la escuela infantil, recurso en expansión, resulta claramente inadecuada para las necesidades del cuidado supletorio para niños menores de tres años, y cabe decir lo mismo de las guarderías hasta los dieciocho meses. La política de conciliación de la vida familiar y laboral es el medio más indicado para posibilitar la atención infantil en esa primera etapa. En tanto la misma no se desarrolle suficientemente, la atención infantil requiere el concurso de los servicios sociales, para la etapa de crianza, no mediante guarderías, sino con ayuda familiar domiciliaria. Parece que la oferta de servicios de ayuda a domicilio no esté proveyendo apoyo supletorio para la crianza infantil en grado relevante, lo que debe de ser particularmente arriesgado para las familias y madres solitarias pobres y/o marginales. Por otra parte, el papel de los servicios colectivos de atención infantil es muy débil para la etapa de la crianza.

Plazas de escuelas (y guarderías) públicas y privadas para menores de 3 años, por 100 niños. Cursos 2003-2004 y 2005-2006				
CURSOS	TASAS PORCENTURALES DE COBERTURA			
	Menos de 1 año	De 1 a 2 años	De 2 a 3 años	De 0 a 3 años
2003-2004	6,5	21,4	36,3	20,7
2005-2006	11,7	26,7	54,7	27,1

Fuente: Universidad de Vic, 2005-2007

**8.** La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, al asumir la reforma psiquiátrica con sentido comunitario, prevé la intervención de los servicios sociales en la atención de enfermos mentales (art. 20). Ello viene exigido por dos circunstancias principales. El ideal de integración en el domicilio propio —salvo momentos y casos críticos— del enfermo mental requiere la provisión de apoyos personales o domésticos de ayuda a domicilio; la carencia de tales apoyos supone riesgo para los afectados o frustración de la integración social —en el orden laboral, por ejemplo— de sus cuidadores. Además de este recurso, que presumiblemente puede proveerse mediante la oferta común, son necesarias prestaciones de los servicios sociales específicas o con adaptaciones para enfermos mentales: rehabilitación psicosocial y laboral u ocupacional, pisos tutelados, minirresidencias, etc. Sólo una parte minoritaria de las comunidades autónomas está respondiendo de modo relevante a esa demanda, o dicho a la inversa: en una parte importante de las comunidades autónomas, los servicios sociales públicos están incurriendo en fallo ante las demandas de la enfermedad mental que les corresponde cubrir.

9. En el área de la discapacidad intelectual, son especialmente acreedoras de atención las personas afectas de dicha clase de discapacidad con riesgo de cometer delitos y/o que los cometieron. Varios cientos de estos se hallan internos en centros penitenciarios. El sistema penitenciario cuenta con un Servicio Social Penitenciario que interviene en la gestión de situaciones de libertad condicional y suspensión condicional; medidas de seguridad para enfermos mentales, drogodependientes y discapacitados; trabajos en beneficio de la comunidad y localizaciones permanentes. Pero este recurso, como muestra la normativa penal-penitenciaria y la experiencia, no hace innecesaria la intervención de los servicios sociales públicos comunes. Haciendo la salvedad de que alguna comunidad autónoma, como Andalucía, es activa en este campo de demanda, parece que puede afirmarse lo siguiente: 1) el común de las comunidades autónomas, pese a su competencia exclusiva en servicios sociales, están siendo pasivas tanto en la prevención de conductas delincuentes de quienes están en mayor riesgo de cometer delitos, como en las funciones de enlace facilitadoras de la reinserción pospenitenciaria y, en su caso, para proveer recursos alternativos a la integración familiar; 2) las pocas comunidades autónomas que intervienen mediante subvenciones dispensan una financiación discrecional y fluctuante.

Programa FEAPS para reclusos y ex reclusos. Aportaciones financieras, en miles de euros. Varios años							
AÑOS	ASIGNACIÓN IRPF	OBRA SOCIAL CAJA MADRID	COMUNIDADES AUTÓNOMAS				
			Andalucía	Asturias	Cataluña	Com. Valen.*	Galicia
1995	168,2						
1996	60,1				60,1		
2000	252,4	174,2			93,1	36,8	
2001	275,8	81,5		29,2	60,1	59,7**	
2002	266,2	-	68,0	-	116,7	66,20	
2003	241,1	110,0	-	-	111,8	81,5	0,3
2004	217,3	19,2	51,1	-	154,5	35,4.	6,8

(\*) Alicante y Valencia

(\*\*) Falta en la fuente el dato de Alicante, suplido por estimación.

Fuente: FEAPS

**10.** La prostitución, aparte de su indignidad intrínseca, se ejerce con frecuencia mediante intermediaciones abusivas, como las que se dan con frecuencia en establecimientos de diversión cuyos propietarios o gestores exigen a las personas prostituidas el consumo de alcohol y drogas como medio de incrementar el de la clientela. Y lo más grave de todo, con mucha frecuencia el ejercicio de la prostitución se produce mediante engaño, coacción, violencia y situación de extranjería irregular. Al menos para la prostitución femenina, se da con frecuencia la explotación económica rufianesca, que lleva consigo riesgos personales añadidos. Se ha estimado en 400.000 el número de mujeres prostituidas. Algunas entidades privadas mantienen en este campo de demanda servicios sociales que realizan funciones de asistencia y reinserción; la información disponible parece indicar que prácticamente no cuentan con apoyos financieros del sector público. Por lo demás, los servicios sociales públicos no cumplen con el papel que les corresponde en las carencias personales y la marginación social que padecen las personas en riesgo o situación de prostitución. Esta apreciación se refiere a las acciones específicas, y no a las que puedan alcanzar a dichas personas mediante programas relativos a toxicomanías, violencia física contra la mujer, etc.

### c) Exclusiones

**11.** El periodo de carencia de empadronamiento produce efectos de exclusión que son especialmente graves en casos de personas receptoras de prestaciones imprescindibles y caras, como las destinadas a las situaciones de dependencia funcional. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencial, corrige este problema, pero sólo para sus ámbitos de aplicación.

**12.** La exigencia de carencia o déficit de ayudas familiares como requisito de acceso a las prestaciones públicas de asistencia de mantenimiento entraña el riesgo de excluir a los demandantes de dicha protección, no sólo a los que cuentan con familias de mayor capacidad, sino también a los beneficiarios de mayor esfuerzo y renuncias por parte de sus familiares cuidadores.

**13.** La valoración de las solicitudes de prestaciones costosas de servicios sociales busca y produce la exclusión de una parte de los solicitantes en función de su nivel de ingresos.

**14.** La exigencia de una gran participación en el coste produce muchos casos de autoexclusión inducida. Esto ocurre también en la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

## d) Desigualdades territoriales para cuatro áreas examinadas

**15.** Se dan fuertes disparidades entre comunidades y ciudades autónomas en la intensidad protectora relativa a las prestaciones básicas abarcadas por el Plan Concertado. Al menos en algunos casos tales disparidades no parecen relacionarse con diferencias socioeconómicas territoriales. Así, el criterio de necesidad debe de ser seguido de modo muy dispar al menos en una parte de las comunidades y ciudades autónomas.

Tabla 4.6.1. Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales/gastos por habitante. Año 2005	
Comunidades y ciudades autónomas	Gasto por habitante (euros)
Andalucía	24,47
Aragón	18,47
Asturias	28,51
Baleares (Illes)	37,26
Canarias	22,44
Cantabria	27,32
Castilla-La Mancha	20,41
Castilla y León	33,05
Cataluña	18,76
Extremadura	11,83
Galicia	20,02
La Rioja	14,47
Madrid	14,32
Murcia	21,15
Comunidad Valenciana	13,92
Ceuta	12,35
Melilla	59,17
<b>Total</b>	<b>20,65</b>

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales (2007), *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales, 2005-2006*, Madrid, p. 78.

**16.** Dentro de una misma comunidad autónoma, los Ayuntamientos mantienen ofertas de atención primaria en servicios sociales muy dispares, llegándose en algunos casos al extremo de la omisión de ciertas prestaciones que tienen asignadas. Se registran también desigualdades en las condiciones de acceso, que afectan sobre todo a las prestaciones costosas y racionadas, especialmente la ayuda a domicilio.

**17.** Las situaciones de las personas sin hogar son, por lo general, muy graves. Las comunidades autónomas, siguiendo la pauta de la beneficencia, han asignado la responsabilidad en esta área de los servicios sociales, tanto de atención primaria como especializada, a los ayuntamientos. La acción protectora de los ayuntamientos es harto insegura y dispar, por la muy distinta capacidad y voluntad política de los mismos, y también por la carencia de control efectivo sobre el cumplimiento de sus responsabilidades. Las aportaciones de las otras administraciones públicas son modestas, por lo que la dependencia de esta área de actividad de la financiación privada es muy elevada. Para el año 2000 se estimó que la misma se acercaba al 50%.

**18.** Con las limitaciones que impone la información disponible, no parece arriesgado afirmar que se registran grandes disparidades entre comunidades autónomas en la acción de los servicios sociales públicos para la discapacidad. Estas disparidades atañen al régimen jurídico de acceso a la oferta y a la cuantía de ésta. La tabla sobre servicios públicos y concertados incluye una muestra de comunidades de características económicas, sociales y políticas diferentes.

**19.** La información empírica disponible revela, para el caso de las comunidades autónomas, o indica, para el nivel local, que se están produciendo muy grandes disparidades en la oferta de los servicios sociales públicos para las situaciones de dependencia de personas de 65 o más años. El desarrollo de la oferta se ha venido produciendo igualmente con grandes disparidades territoriales. La tabla incluye una muestra de comunidades de características económicas, sociales y políticas diferentes.

Servicios sociales públicos y concertados para situaciones de dependencia de personas entre 6 y 64 años en España. Índices de cobertura. 2003									
PRESTACIÓN	ESPAÑA	ANDALUCÍA	CAST. Y LEÓN	EXTREMADURA	GALICIA	MADRID	NAVARRA	PAÍS VASCO	
Población afectada (miles) (1)	254,9	63,2	11,1	7,5	20,2	26,4	2,1	7,7	
Atención a domicilio (2).									
Usuarios	2.225	0	673	0	nd	0	440	443	
Índice de cobertura (3)	8,72	0	60,73	0	nd	0	209,52	57,53	
Residencias.									
Plazas	14.669	1.707	1.500	307	832	2.344	472	1.048	
Índice de cobertura (4)	57,75	27,00	135,13	40,93	41,18	88,78	224,76	136,10	

(1) Dependencia severa y total

(2) Teleasistencia y ayuda a domicilio

(3) Usuarios / población en miles < 65 años afectada.

(4) Plazas / población en miles < 65 años afectada.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Atención a las personas en situación de dependencia. Libro blanco. 2004, pp. 59, 60, 306, 307, 330 y 331.



**Tabla 4.6.3. Servicios sociales públicos para mayores en España. Índices de cobertura \***

Prestación	Años	España	Andalucía	C. y León	Extremadura	Galicia	Madrid	Navarra	P. Vasco
Teleasistencia	2002	1,48	2,16	2,22	**0,64	0,46	1,80	3,92	1,46
	2007	4,38	4,61	3,37	2,99	1,11	10,46	5,39	3,60
	Variación	2,90	2,45	1,15	2,35	0,65	8,66	1,47	2,14
Ayuda a domicilio	2002	2,80	2,96	2,90	4,58	1,84	2,71	3,67	4,76
	2007	4,39	3,26	4,35	6,42	2,50	6,62	3,44	5,39
	Variación	1,59	1,65	1,63	6,42	0,66	3,91	-0,23	0,73
Centros de día para situaciones de dependencia	2002	0,15	0,04	0,14	0,43	0,03	0,16	0,17	0,31
	2007	0,47	0,46	0,26	0,53	0,13	0,73	0,22	0,68
	Variación	0,32	0,42	0,12	0,10	0,10	0,57	0,05	0,37
Centros residenciales	2002	1,41	1,27	1,95	1,28	0,68	1,57	2,44	1,53
	2007	1,88	1,05	2,15	2,78	1,16	2,38	2,20	2,43
	Variación	0,47	-0,20	0,20	1,50	0,48	0,81	-0,24	0,90

\* (Usuarios / población ≥ 65 años) x 100.

\*\* 2001.

Fuente: Observatorio de Mayores, Boletín sobre envejecimiento, n.ºs 8 y 32.





4

Anexo

# Las nuevas tecnologías: el bien social del siglo XXI

Coordinadores

PILAR AZAGRA

JUAN LUIS CHULILLA

Autores

PILAR AZAGRA

PEDRO JOSÉ CABRERA

ANDRÉS DEL CASTILLO

JUAN LUIS CHULILLA

YOLANDA FERNÁNDEZ

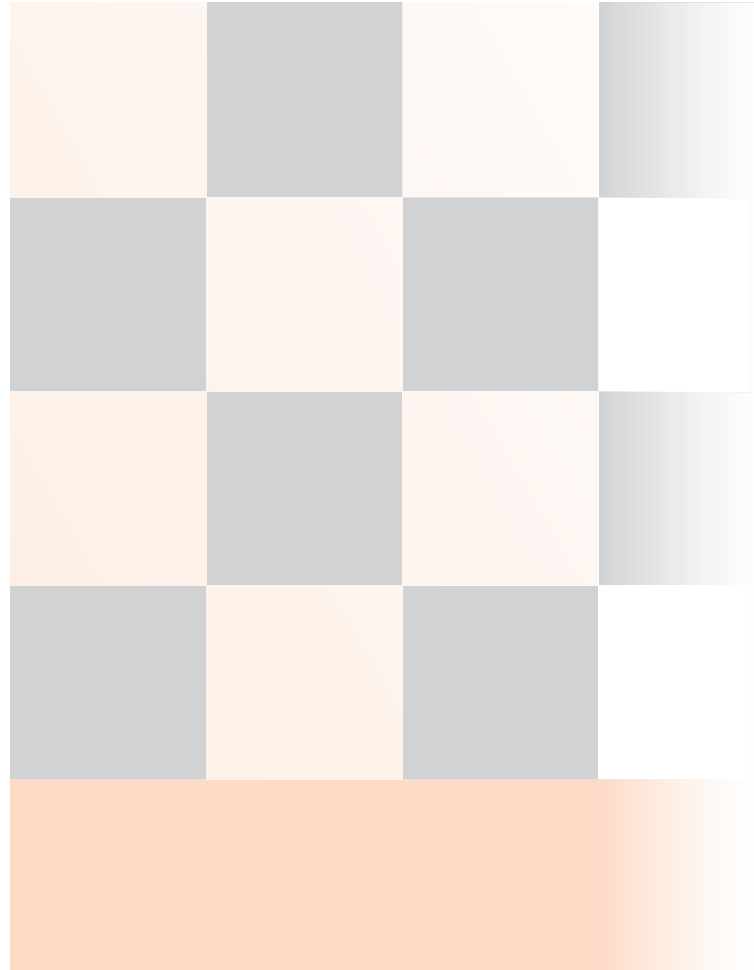
# 4

## Anexo

### Las nuevas tecnologías: el bien social del siglo XXI

**a) Introducción** ..... 159

**b) Brecha digital** ..... 162



## a) Introducción

**1.** Abordar la relación de las nuevas tecnologías con la exclusión social en España exige la consideración previa de las nuevas tecnologías como un bien social. Sin embargo, menos del 50% de los encuestados para la Encuesta FOESSA 2008 consideran básicos el ordenador y la conexión a Internet.

Tabla 4.A.1. Las TIC como bien social	
Bienes relacionados con las TIC	Considera básico (%)
Energía eléctrica	99,6
Teléfono fijo	75,9
Teléfono móvil	76,1
Ordenador	40,6
Conexión a Internet	40,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta FOESSA 2008 [2].

**2.** La percepción o valoración social de la tecnología incide poderosamente en su difusión, al tiempo que lo hacen otras variables contempladas, como son la facilidad para el acceso físico a las TIC, su disponibilidad, la capacitación y formación para su uso, la inversión pública y privada en TIC, los servicios y los contenidos telemáticos.

**3.** Una mayor difusión viene ligada a variables que constituyen fuentes de desequilibrio entre diferentes colectivos en materia de acceso a los beneficios de la sociedad de la información.

Tabla 4.A.2. Disponibilidad de TIC	
Bienes relacionados con las TIC	Dispone (%)
Energía eléctrica	96,1
Teléfono fijo	68,7
Teléfono móvil	77,9
Ordenador	44,8
Conexión a Internet	40,3

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta FOESSA 2008.

Tabla 4.A.3. Disponibilidad de TIC según estatus económico						
	Rica (%)	Por encima de la media (%)	Media (%)	Por debajo de la media (%)	Casi pobre (%)	Pobre (%)
Energía eléctrica	100,0	100,0	99,8	100,0	100,0	96,9%
Teléfono fijo	89,2	97,0	81,4	72,1	73,3	41,1
Teléfono móvil	95,9	88,1	86,7	73,5	69,3	59,8
Ordenador	95,9	85,7	60,3	41,9	35,4	12,3
Conexión a Internet	91,8	84,8	52,4	29,4	23,1	10,8

Fuente: Encuesta FOESSA 2008

**Tabla 4.A.4. Equipamiento TIC de hogares españoles, 2007**

Hábitat	Viviendas con algún tipo de ordenador(%)	Viviendas con acceso a Internet(%)	Viviendas con conexión de Banda Ancha(%)	Viviendas con teléfono fijo(%)	Viviendas con teléfono móvil (%)
Más de 100.000 habitantes y capitales provinciales	64,0	48,2	40,0	87,6	91,6
De 50.000 a 100.000 habitantes	61,0	44,2	35,6	81,6	90,6
De 20.000 a 50.000 habitantes	57,6	39,2	31,6	79,2	89,7
De 10.000 a 20.000 habitantes	56,2	36,9	29,2	79,9	88,6
Menos de 10.000 habitantes	47,7	28,6	19,0	77,2	83,4

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta FOESSA.

**Tabla 4.A.5. Equipamiento TIC de los hogares por CC. AA., 2007**

CC. AA.	Viviendas con algún tipo de ordenador(%)	Viviendas con acceso a Internet(%)	Viviendas con conexión de Banda Ancha(%)	Viviendas con teléfono fijo(%)	Viviendas con teléfono móvil (%)
Andalucía	56,9	38,9	35,0	74,5	89,4
Aragón	60,0	47,8	39,9	89,3	90,4
Asturias	59,0	42,3	38,9	84,8	89,9
Baleares	59,9	48,2	44,8	82,8	89,5
Canarias	59,6	45,5	42,5	75,6	92,3
Cantabria	60,0	46,7	41,9	83,1	91,1
C. y León	57,6	39,0	32,5	83,1	86,4
C.-La Mancha	53,3	33,0	28,3	74,7	<b>86,1</b>
Cataluña	<b>65,5</b>	<b>51,3</b>	46,0	85,7	92,6
Ceuta	56,1	48,0	46,2	<b>67,0</b>	<b>83,7</b>
C. Valenciana	57,6	42,9	36,7	74,8	92,7
Extremadura	<b>47,5</b>	<b>30,3</b>	<b>23,2</b>	71,7	88,2
Galicia	<b>51,6</b>	<b>32,3</b>	<b>25,7</b>	80,9	86,6
Madrid	<b>70,4</b>	<b>56,6</b>	<b>51,7</b>	89,2	<b>94,7</b>
Melilla	61,7	50,1	47,7	73,5	<b>92,7</b>
Murcia	57,1	36,3	31,5	<b>71,4</b>	91,5
Navarra	63,2	49,0	40,1	<b>90,0</b>	90,2
País Vasco	63,6	50,0	40,0	<b>91,2</b>	91,9
La Rioja	56,0	43,1	37,4	83,4	87,2
Total anual	60,4	44,6	39,2	81,2	90,9

Fuente: INE. Marcado en: marrón, mejor posición; naranja, peor posición.

- 4.** El equipamiento TIC de los hogares, si bien constituye un importante indicador de desarrollo, no resulta el único ni el más importante. Junto a la disponibilidad física, se deben considerar también la capacidad y el uso de las nuevas tecnologías, las inversiones en TIC, los contenidos y los servicios que se prestan a través de Internet, entre otros.
- 5.** Dada la imbricación entre estructura socioeconómica y evolución de las TIC, consideramos esencial que la respuesta a los nuevos retos que plantea la sociedad de la información no parta exclusivamente de los organismos constituidos para su desarrollo, sino de la integración de las TIC en los programas, políticas y actuaciones de otros ámbitos de la Administración.
- 6.** Las nuevas tecnologías se encuentran públicamente difundidas, son accesibles potencialmente por un elevado porcentaje de la población y constituyen un motor de cambio en la nueva economía.
- 7.** El papel de la Administración puede ser especialmente relevante en la minimización de los potenciales efectos negativos del cambio tecnológico sobre la estructura de producción y empleo. El refuerzo de políticas de capacitación tecnológica, de formación continua de la población activa (ocupada o no) y de integración de las TIC en todas las etapas educativas puede minimizar objetivamente el desajuste temporal entre las competencias de los trabajadores y la innovación tecnológica.

## **b) Brecha digital**

- 8.** Las dimensiones que caracterizan la brecha digital nos conducen a un concepto más rico, no centrado exclusivamente en la tecnología y acceso físico a la misma, sino en su componente social. Las TIC pueden constituir instrumentos tanto de inclusión como de exclusión social, dependiendo, entre otros factores, del papel que juegue lo social en las definiciones de políticas y actuaciones públicas encaminadas al desarrollo igualitario de la sociedad de la información y, por tanto, a la lucha contra la brecha digital. La corrección de la brecha digital exigiría tener en consideración estas, dado que la brecha digital no es una realidad estanca sino cambiante conforme evolucionan la tecnología y la estructura social.



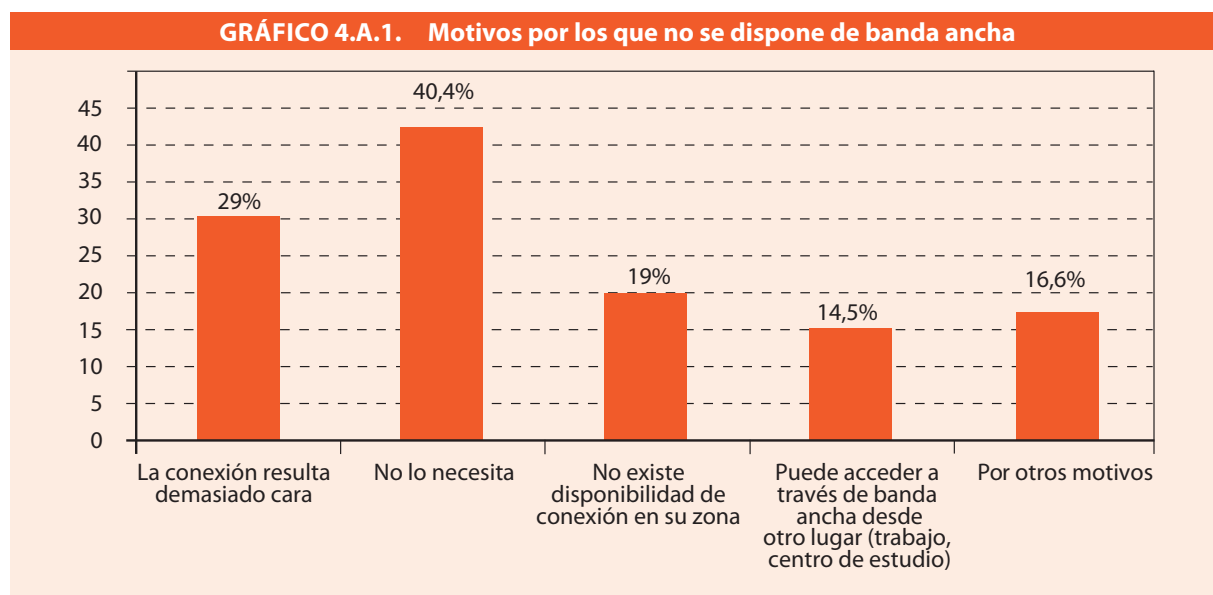
**CUADRO 4.A.2. Dimensiones de la brecha digital**

Entorno		
Inversiones en TIC, financiación pública para desarrollo de la SI, apoyo a la I+D+i, financiación privada, inversión pública en Educación. Presupuesto general (Europa): Estado Social y Democrático de Derecho.		
Acceso	Uso	Impacto social
Acceso físico a ordenador (y otros dispositivos)	Calidad de uso por capacitación	Beneficios sociales (interacción, comunicación, acceso a la información)
Conexión a Internet	Calidad de uso por servicios y contenidos telemáticos	Beneficios laborales (ventajas en el acceso al mercado laboral y en la permanencia)
Conexión de banda ancha	Tipo de uso (grado de participación)	Inclusión social (superación de situación de vulnerabilidad social, integración social)
Capacitación para el acceso efectivo	Frecuencia de uso	
Variables sociodemográficas que influyen <sup>[1]</sup>		
Género, edad, hábitat, nivel educativo, nivel económico, ocupación (ser trabajador por cuenta ajena, autónomo o estudiante)		
Otras variables		
Valoración social de las TIC		

Fuente: Elaboración propia.

**[1]** En el presente artículo nos centramos en el ámbito de los ciudadanos, dejando al margen empresas y Administración, salvo en lo que objeto de relación con los ciudadanos respecta. Aclaramos, en cualquier caso, que la evolución de las TIC en las empresas y en la Administración resulta clave en la medición del desarrollo de la implantación de la sociedad de la información.

**9.** Entre las barreras para la implantación de las TIC en los hogares españoles parece ocupar un lugar importante la percepción de su falta de necesidad. Quizá un factor que influye en esta falta de valoración radica en otro dato significativo: un 9% de los encuestados alega no saber exactamente qué es Internet como motivo para no disponer de conexión. La percepción de falta de necesidad podría estar asociada también a la inexistencia de otro tipo de barreras, por ejemplo las territoriales.



Fuente: INE, 2007. Viviendas con al menos un miembro de 16 a 74 años.

**10.** Las barreras territoriales tienen un peso importante en España. En primer lugar, coinciden con una brecha estructural entre el ámbito rural y el urbano, una brecha vinculada a distintos niveles de desarrollo de infraestructuras y, en general, de prestación de servicios públicos y privados. En segundo lugar, están asociadas a las diferencias autonómicas en materia de desarrollo de la sociedad de la información, en función de las distintas iniciativas llevadas a cabo por los gobiernos autonómicos en el marco de los programas definidos por el gobierno central.

**11.** Junto al factor territorial, las variables socioeconómicas y demográficas que más inciden en la brecha digital en España siguen siendo el género, la edad, la ocupación, el nivel educativo y el nivel económico.

<b>CUADRO 4.A.6. Uso por colectivos y evaluación de la brecha</b>			
Variable	Perfil usuario tipo	Perfil desfavorecido	Evaluación de la brecha
Género	Hombre (48,6%)	Mujer (40,1%)	Se reduce lentamente. Matizada por edad y ocupación
Edad	Entre 16 y 24 años (76,9%)	De 65 a 74 años (5,2%)	Acusada. Tendencia a mantenerse. Matizada por el nivel de estudios
Estudios	Estudios universitarios (79,4%)	Sin estudios (0%) o con estudios primarios (7,2%)	Muy acusada
Hábitat	Capital de provincia o municipios de >100.000 hab. (47,9%)	Menos de 10.000 hab. (26,9%)	Acusada. Se reduce lentamente
Cdad. Autónoma	Madrid (57,2%)	Extremadura (29,6%)	Acusada
Nivel económico*	Clase alta (53,8%)	Clase baja (4,4%)	Muy acusada. Tendencia a mantenerse
Ocupación	Estudiante (82,5%) o activo ocupado (50,2%)	Pensionista (6%) o labores del hogar (9,2%)	Muy acusada. Tendencia a mantenerse

\* Fuente: AIMC. Orientativo, al no definirse las categorías de clase.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE para 2007.

**12.** De lo expuesto aquí no debe deducirse que la exclusión digital esté única y directamente ligada a la exclusión social aunque algunos aspectos de vulnerabilidad o exclusión social condicionan o favorecen la exclusión digital.

**13.** Otro aspecto que podría frenar el desarrollo equilibrado e igualitario de la sociedad de la Información en España radica en la misión real y objetivo final de este desarrollo. Este objetivo no debe centrarse en lograr una convergencia con Europa por el sí mismo; la convergencia debe ser un medio para lograr el fin último de cohesión social, de desarrollo igualitario de todos los pueblos y de progreso en la construcción de una economía basada en el conocimiento.

**14.** En este marco de referencia, la brecha digital constituye una pérdida neta y creciente de oportunidades vitales por parte de los grupos sociales que la padecen, y resulta más pernicioso en tanto que, a día de hoy, todavía no se la califica socialmente con la gravedad que realmente tiene. En este sentido, la lucha contra la brecha digital constituye una prioridad.

**15.** El problema de la exclusión digital no está resuelto ni tiene visos de resolverse en el corto plazo. El papel de las AA. PP. resulta, pues, crítico y puede (y debe) complementarse con un tercer sector que ya proporciona respuestas rápidas, locales y adaptadas que se pueden ampliar y extender.

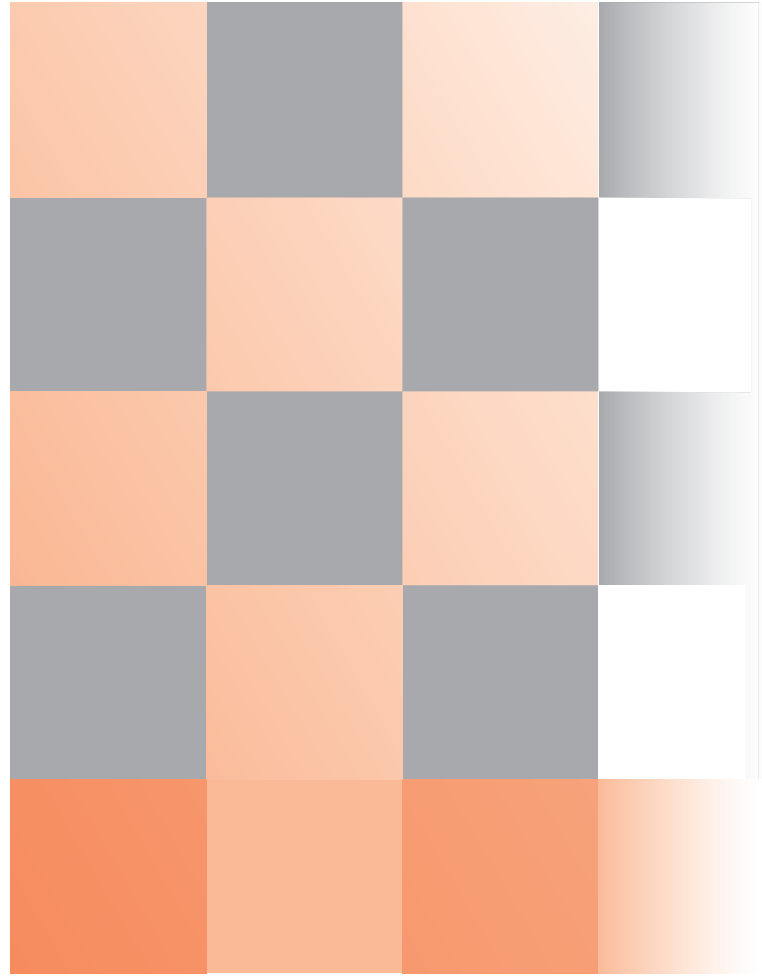
**16.** Por un lado, el acceso igualitario a los beneficios de la sociedad de la información en nuestro país exige trascender el mero acceso a los dispositivos y a la conectividad, un aspecto en el que tienden a volcarse buena parte de los esfuerzos.

**17.** Por otro lado, el panorama de desarrollo de la sociedad de la información en España conforma un mapa desigual, en el que las políticas y actuaciones de las diferentes Comunidades Autónomas marcan las oportunidades de sus ciudadanos para acceder a los beneficios que proporciona la incorporación de las nuevas tecnologías a sus vidas. Las posiciones de desventaja previa de algunas CC. AA., compensadas sólo parcialmente por apoyos específicos europeos y nacionales, la composición territorial y densidad poblacional y las distintas políticas autonómicas de impulso a la sociedad de la información constituyen en sí mismas fuentes de brecha digital. Si bien algunos gobiernos autonómicos han logrado, gracias a sus programas específicos de desarrollo de la sociedad de la información, compensar sus desventajas previas y situarse en posiciones elevadas en algunos parámetros.

**18.** Un aspecto a mejorar radica en la creciente dispersión de organismos y responsabilidades en torno al desarrollo de la sociedad de la información. La distribución de competencias, lejos de ser clara, resulta arbitraria y caótica e invita a pensar en términos de despilfarro y solapamiento de responsabilidades.

**19.** Existe una conciencia creciente de la importancia de las TIC para el desarrollo económico y social de los pueblos y, por tanto, de la necesidad de incrementar las inversiones en I+D+i, la formación en TIC y la integración de las nuevas tecnologías en el sistema educativo y en la estructura productiva de los países. Es necesario que se tome la misma conciencia de los problemas de exclusión social que pueden generar las TIC si no se difunden adecuada y equilibradamente y, por supuesto, de las ventajas para la inclusión social que pueden representar si se usan y difunden correctamente. La colaboración activa de todos los agentes sociales puede ser determinante para lograr poner las TIC al servicio de una reducción de la exclusión social en España.





# **Actores institucionales y sociales en las políticas sociales**

Coordinador  
GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO

Autores  
ÁNGEL ZURDO ALAGUERO  
GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO  
VICENTE MARBÁN GALLEGUO

# 5

## Actores institucionales y sociales en las políticas sociales

a) **El Modelo Social Europeo** ..... 171

b) **El Estado de bienestar en el contexto del Modelo Social Europeo** ..... 173

c) **Los rasgos estructurales del modelo español de Estado de bienestar** ..... 175

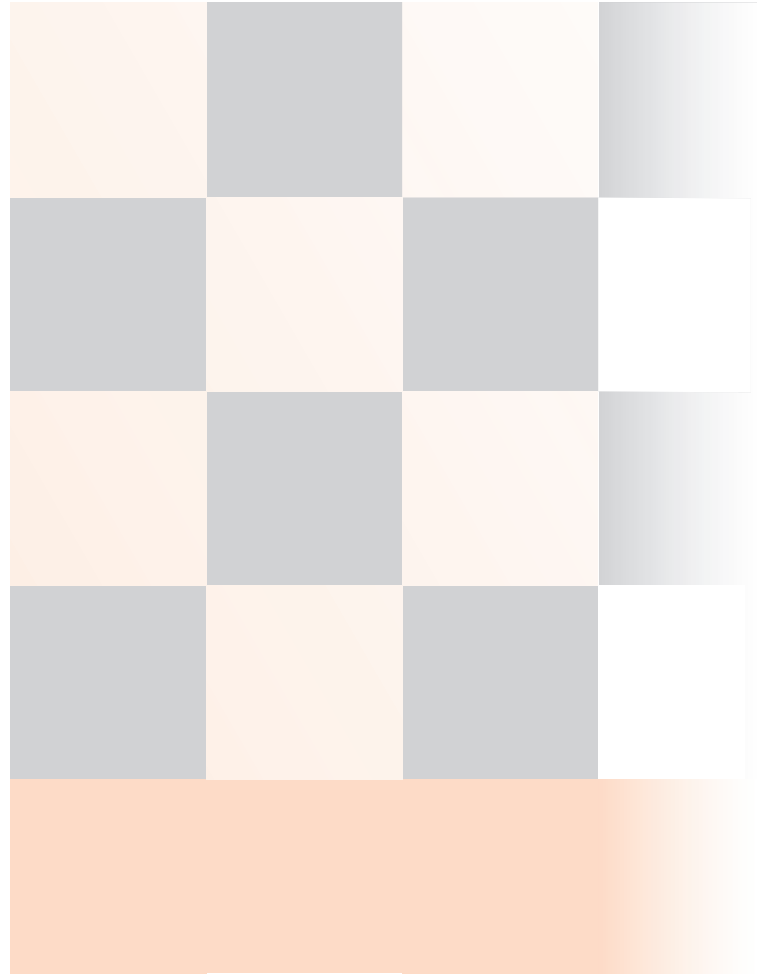
d) **Dualidades y factores de convergencia del TS europeo en el proceso de producción del bienestar social** ..... 178

e) **El TSAS en el desarrollo social en España** ..... 180

f) **Participación y asociacionismo en España: Estado de la cuestión** ..... 183

g) **El proceso de institucionalización del voluntariado** ..... 185





## a) El Modelo Social Europeo

**1.** Los países miembros de la UE tienen sólidas tradiciones de sistemas de protección social que arrancan del desarrollo de la reforma social en la era de la segunda revolución industrial y del desarrollo de la democracia de masas, consolidados en el periodo 1950-1980, hasta el punto de que dicha solidez y en conjunto ha hecho de los sistemas de protección social un complejo haz de instituciones que proporcionan estabilidad económica y política y son consideradas por los ciudadanos de la UE como parte de su identidad colectiva y radicalmente necesarias para la estabilidad y seguridad de su vida cotidiana.

**2.** La mayoría o casi todos los países miembros de la UE han aprendido, dicho en palabras ya clásicas de *Polanyi*, que «la protección social es el complemento obligado de un mercado autorregulador» que debe ser regulado de forma que (la reflexión del autor se refiere a la década de los años treinta del pasado siglo) «dado que el objetivo de la intervención era restaurar la vida de los hombres y su entorno, dándoles una cierta *seguridad* en sus estilos de vida, dicha intervención tendía necesariamente a reducir la *flexibilidad* de los salarios y la movilidad del trabajo, a proporcionar estabilidad a los ingresos, continuidad en la producción».

**3.** Esta cita nos sirve de punto de partida para establecer la tesis tentativa de que la actual fase de reestructuración del Estado de bienestar, en cuanto institución central de la reforma social, desde Lisboa 2000 aproximadamente, pretende ampliar la flexibilidad laboral y social haciéndola compatible con una cierta seguridad que haga posible una economía basada

en la información y el conocimiento. La combinación de flexibilidad y seguridad en el concepto de «flexiseguridad» nos proporciona una idea inicial de la ambigüedad ideológica y de la dualidad en el desarrollo del Modelo Social Europeo (MSE).

**4.** Desde el punto de vista formal, el MSE es la combinación de un crecimiento económico competitivo y sostenible con un grado de cohesión social elevado. Desde una perspectiva real, el MSE expresa la tensión económica y política inevitable entre la centralidad del mercado, entendido como lógica «inevitable» dominante de la regulación social y económica, y el desarrollo concreto subordinado de las políticas de cohesión social.

**5.** La política social común se apoya desde Lisboa 2000 en tres ejes:

- Un *eje ideológico*: el de la ambivalencia social-liberal, concretado en el término flexibilidad, entre otros, pleno de interpretaciones contradictorias y cargado de eufemismos que al mismo tiempo tiende a velar o mixtificar la realidad de la estructura social emergente (cargada de exclusiones y de una creciente individualización culpable del fracaso social).
- Un *eje político-institucional*: un gobierno de la política social descentralizado y difuso basado en el Método Abierto de Coordinación, en el que se renuncia al desarrollo de políticas sociales diseñadas y ejecutadas desde el centro de la Unión para producir las en distintos niveles y difundirlas a través de los diferentes vasos comunicantes de la sociedad civil y de los distintos niveles de gobierno.
- Un tercer *eje socioeconómico*: campo de fuerzas en el que pugnan las presiones en favor del crecimiento y la competitividad, rayanas a veces en el *dumping* social, y el desarrollo social a favor de la reducción de la desigualdad y de la pobreza, así como de nuevas formas de redistribución de la riqueza y de la renta.

**6.** El Esquema 5.1. trata de reflejar sintéticamente ese campo de fuerzas encontradas que caracteriza la construcción de la tercera fase histórica de la reforma social europea que viene a iniciarse tentativamente en torno a 1990. El llamado MSE es un modelo abierto a la construcción de un sistema virtuoso de cohesión social que garantice (que sea productivo y flexible) la consolidación de la nueva economía del conocimiento y, viceversa, que la economía del conocimiento garantice una cohesión social básica (seguridad). La lógica de la construcción institucional del modelo no se basa en proyectos coordinados de política social común, sino sobre la base de la selección objetiva y de bajo perfil ideológico de las mejoras prácticas institucionales que hagan posible dicho círculo virtuoso en la era de la globalización.



Fuente: Elaboración propia.

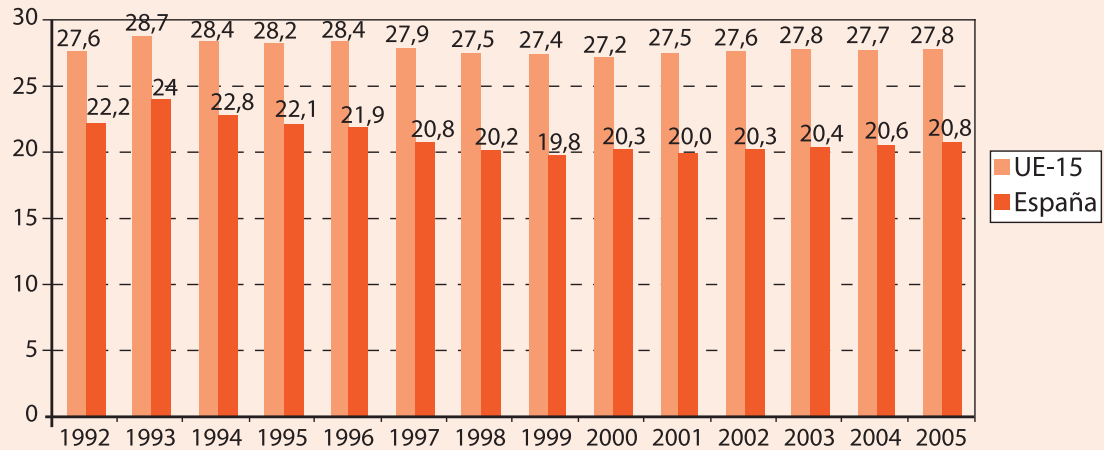
## b) El Estado de bienestar en el contexto del Modelo Social Europeo

**7.** En el desarrollo de las políticas sociales del siglo XXI se ha consolidado un modelo de intervención mixta en el espacio del llamado Modelo Social Europeo. Este modelo se estructura en torno a tres ejes institucionales básicos: el Estado de bienestar, el mercado y el Tercer Sector, un modelo de participación cívica crecientemente individualizado e instrumental y un modelo ideológico difuso que han originado un sistema de gobierno de las políticas sociales relativamente desorganizado y en parte descomprometido en cuanto a sus efectos sociales.

**8.** Desde los años ochenta del siglo pasado el Estado de bienestar ha entrado en un proceso de reestructuración institucional e ideológica, aún no concluido, que ha supuesto la contención relativa de la acción del Estado y un creciente protagonismo del mercado y del Tercer Sector. Particularmente desde 1989, con el colapso de los regímenes de socialismo real, los Estados de bienestar del MSE, con su amplia variedad de regímenes de bienestar, han afrontado un proceso de reestructuración permanente a lo largo de los últimos 25 años.

**9.** El mercado ha cobrado fuerza como gestor de políticas sociales y servicios públicos y como oferente de servicios a las clases medias altas de la población que complementan las prestaciones sociales con servicios privados. El Tercer Sector, a su vez, es fruto de un mayor protagonismo de la sociedad civil en la resolución de sus problemas, pero también es un gestor de servicios públicos en competencia creciente con el sector mercantil como consecuencia de la mencionada contención del Estado y de nuevos problemas sociales a los que esta da respuesta con dificultad creciente. Este modelo de reforma social emergente en el MSE varía entre países, pero la tendencia general es hacia modelos de política social productivos y compatibles con la inserción competitiva de la UE en la economía global.

**10.** Este entramado mixto de gestión del bienestar está teniendo consecuencias cruciales en la materialización de los derechos sociales en función de la combinación institucional concreta de cada régimen de bienestar en el Modelo Social Europeo. La tendencia general hacia la contención relativa de las políticas sociales públicas está suponiendo no sólo un cierto estancamiento relativo en el desarrollo de los derechos sociales, sino también la consolidación de amplias capas de la población en situación de vulnerabilidad social. En conjunto (véase Gráfico 5.1) se puede observar cómo entre 1992 (año anterior a la publicación del V Informe FOESSA) y 2005 ha tenido lugar una estabilización en los niveles de gasto social en la UE (15 países), incluido el caso español (en niveles comparados inferiores a la media de los 15 países). Si tenemos en cuenta que el factor demográfico tiene su propia inercia, cabe pensar que ha sido en el factor cobertura pero sobre todo en el de intensidad protectora donde han actuado las políticas de contención del gasto social dando paso a sistemas privados complementarios y fórmulas de gestión mixta o privada.

**GRÁFICO 5.1. Evolución del gasto en protección social en España y en la UE-15 (% PIB) (1992-2005)**

**11.** Las distintas combinaciones de flexibilidad laboral y seguridad social provocan niveles de fragmentación social y distintas vías de acceso a la materialización de los derechos sociales. La persistencia de las tasas de pobreza relativa a lo largo del actual proceso de transición hacia la tercera fase de la reforma social es un hecho objetivo que pone de manifiesto los límites en la creación de sociedades cohesivas en el espacio social europeo y, en concreto, en el caso español.

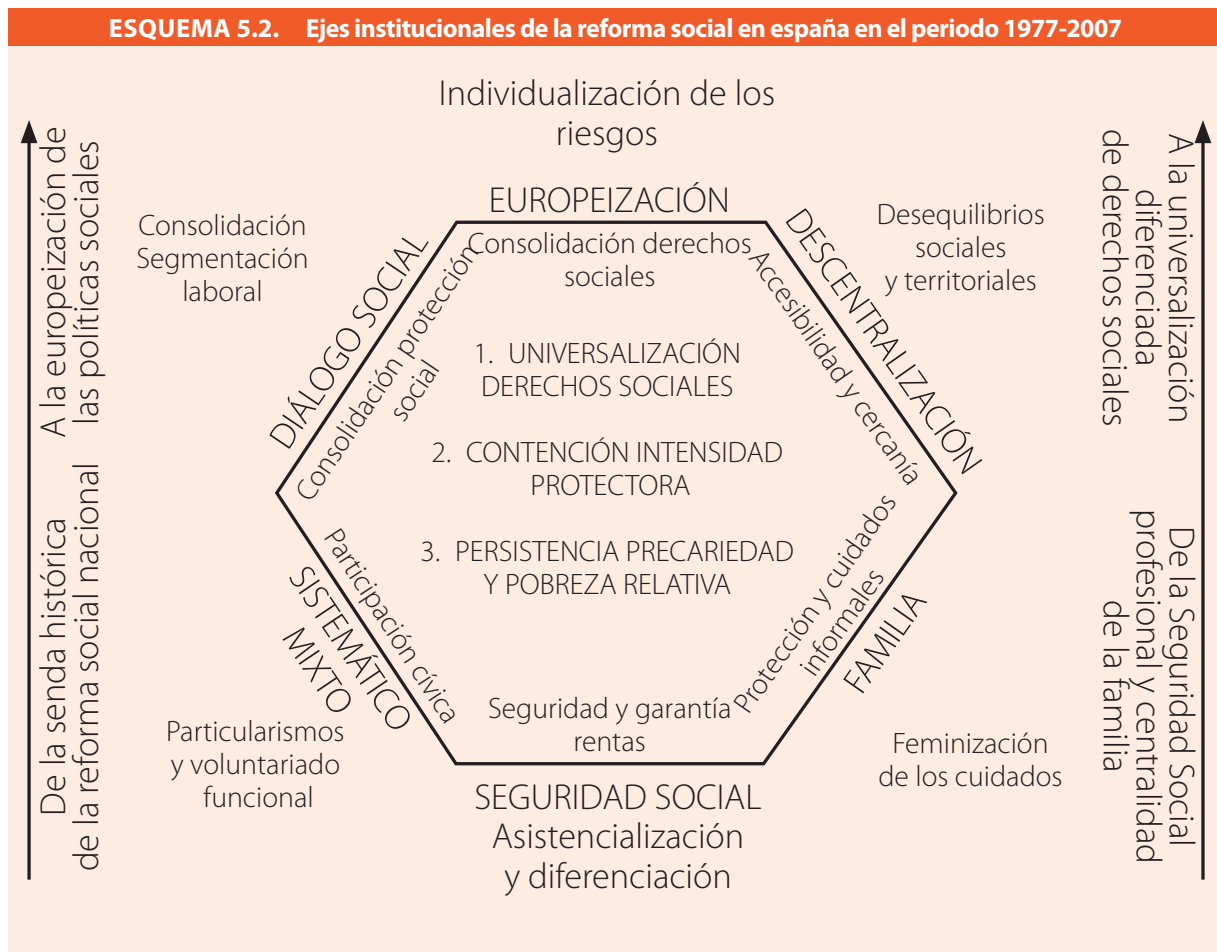
### c) Los rasgos estructurales del modelo español de Estado de bienestar

**12.** El Estado de bienestar español es el resultado de un largo proceso histórico de reforma social tardía que se reanuda en la década de los años sesenta del siglo XX —necesaria para impulsar y consolidar el proceso de modernización e inserción del capitalismo español en el sistema mundial—, se legitima a partir de la transición política mediante el apoyo tácito conjunto de la clase obrera industrial y las clases medias funcionales y, finalmente, se consolida a partir de la entrada de España en la UE en 1986, como un entramado institucional que responde al mismo tiempo al «principio de ciudadanía» (satisfaciendo necesidades como las de educación y salud, ingresos mínimos para una amplia mayoría de ciudadanos, si bien en este último caso con espacios de desprotección social por razones sobre todo de falta de coordinación de las políticas sociales) y al «principio de actividad» (pensiones contributivas, prestaciones por desempleo para los trabajadores ocupados y en paro), en un equilibrio cambiante en el que la mercantilización y la desmercantilización evolucionan al compás de los cambios en la estructura socioeconómica, en la representación parlamentaria y en las ideologías y percepciones de la sociedad.

**13.** En los últimos treinta años se ha consolidado un Estado de bienestar de tipo medio desde el punto de vista del gasto en protección social, que forma parte de un régimen de bienestar —calificable como de mediterráneo sui generis— en el que hasta hace dos décadas el Estado y las mujeres conformaban la estructura fundamental de la protección social. A este entramado básico se han unido en los últimos lustros el Tercer Sector Social (que ya tenía una existencia histórica propia precaria) y la oferta mercantil (en este caso en fase de claro crecimiento).

**14.** El régimen de bienestar español, y en concreto el Estado de bienestar en cuanto pieza central del mismo, tiene unos rasgos institucionales propios que son reflejo de tradiciones de largo recorrido histórico (como es la Seguridad Social), pero también de cambios sociopolíticos y económicos recientes en los que ha cristalizado el modelo específico de protección social en el contexto cada vez más relevante de la integración de España en la estructura y dinámica de la reforma social de la UE.

**15.** La naturaleza *institucional* del régimen de bienestar español y su Estado de bienestar se puede caracterizar por seis rasgos básicos. Tres de ellos forman parte de nuestra historia social profunda, si bien han evolucionado y se han adaptado a la reforma social democrática que se inicia en 1977 con el Pacto de la Moncloa, como son la centralidad de la familia, la naturaleza mixta de nuestro régimen de bienestar y el sistema de Seguridad Social como estructura profundamente relacionada con el mercado de trabajo. Los otros tres ejes institucionales forman parte de la nueva dinámica de la reforma social europea: descentralización de las políticas sociales, europeización de las políticas y diálogo social como instrumento de reforma. La diferenciación establecida sólo lo es a efectos expositivos, ya que la interrelación entre la historia social pasada y el presente es profunda, y continuidad y rupturas se entremezclan continuamente. Consideremos a continuación el conjunto de ejes mencionados siguiendo el Esquema 5.2.



Fuente: Elaboración propia.

**16.** El Estado de bienestar en general, y también en el caso español, tiende a contenerse y retirarse en favor de otros agentes territoriales (regiones, autonomías) e institucionales (mercado y Tercer Sector), así como a impulsar una creciente externalización de la gestión que, en conjunto, producen problemas de fragmentación y déficit de coordinación en las políticas sociales que afectan a la igualdad en el ejercicio de los derechos sociales. La accesibilidad a los servicios y prestaciones no se ha cuestionado en general (universalización), pero en la práctica el deterioro relativo de la calidad de las prestaciones y un menor compromiso financiero para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas tienden a minar la calidad general de las prestaciones sociales y, sobre todo, la legitimidad del Estado en la producción de bienestar.

## d) Dualidades y factores de convergencia del Tercer Sector europeo en el proceso de producción del bienestar social

**17.** El Tercer Sector sigue siendo un concepto discutible y discutido en la UE. Lo que podría ser concebido como un (TS) en sentido amplio y dual, que incluye las entidades de la economía social (cooperativas, mutualidades...) y las entidades no lucrativas (asociaciones, fundaciones...), se traslada en cada Estado miembro a una visión parcelaria de su actividad con un distinto arraigo conceptual del TS. De este modo, el concepto de TS entendido como economía social está más arraigado en países latinos como Italia, Portugal o España, en países o regiones francófonas (Francia o Valonia Belga) y en otros como Irlanda o Suecia; en otros, la economía social «convive» con el concepto de sector no lucrativo (Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Grecia, Chipre, Malta, Letonia, Polonia y Reino Unido) y, por último, estarían aquellos en los que el concepto de TS estaría más arraigado al de sector no lucrativo, como los países germánicos (Austria, Alemania) y los países del Este de reciente incorporación a la UE en los que, refiriéndonos a estos últimos, las cooperativas gozan de poco prestigio al ser consideradas vestigios del anterior régimen. Con todo ello entendemos que difícilmente podemos hablar todavía de un TS europeo pero sí de unos factores comunes y de convergencia que se dan con distinta intensidad entre los diferentes Estados miembros. Estos factores refuerzan el rol del TS en el proceso de producción del bienestar social en la UE en la medida en la que influyen en su visibilidad como sector y en su capacidad tanto consultiva y de interlocución con las instituciones europeas como de proveedor de servicios.

**18.** El TS ha experimentado en los últimos años un significativo crecimiento en la UE aportando en torno al 6% del empleo total de la UE con más de once millones de personas remuneradas, de las cuales algo más de siete millones trabajan en asociaciones. Buena parte de ese crecimiento hay que enmarcarlo dentro de la realidad dual que afronta este sector, en especial el de acción social, al ser considerado como una expresión de la democracia participativa de la sociedad civil a la vez que una extensión del Estado en la provisión de servicios. Es en esta realidad dual donde se sitúan la mayoría de los Estados miembros de la UE en los que podemos diferenciar distintos modelos de relación del TS con el Estado según se trate de la esfera de la producción-prestación de servicios o de la esfera de la acción-reivindicación (Cuadro 5.1).



**CUADRO 5.1. Modelos de relación del TS y Estado en la UE en el proceso de producción del bienestar social**

Esfera de la producción	Modelo de colaboración programática Modelo de concertación Modelo de coproducción
Esfera de la acción	Modelo corporativista Modelo de confrontación-negociación

Fuente: Elaboración propia.

**19.** Dentro de estos modelos se observa en la UE una prevalencia de la esfera de la producción sobre la esfera de la acción, es decir, de lo prestacional sobre lo reivindicativo, y por tanto de los modelos contemplados en dicho espacio. Esta prevalencia de lo prestacional entendemos que ha venido propiciada por diversos factores: 1) un incremento en las demandas ciudadanas asociadas a la existencia de nuevos riesgos sociales; 2) factores demográficos, así como cambios en la estructura social relacionados con el alcance del Estado en la provisión de bienestar; 3) la mercantilización selectiva de espacios de acción social potencialmente rentables, auspiciada actualmente por el anclaje de una mayoría de gobiernos de corte más neoliberal en la UE, y 4) reafirmación de las clases medias y de su capacidad como sociedad civil de autoproveerse y de proveer servicios a la comunidad más allá del Estado.

**20.** La realidad dual de las funciones de reivindicación y democracia participativa y su papel como extensión del Estado en la provisión de servicios está generando tensiones internas en las propias organizaciones de la UE sobre la concomitancia de ambas funciones y la instrumentalización del voluntariado (desplazamiento del voluntariado de acción por el de producción), pero también tensiones externas derivadas de la contradicción que supone para las entidades del TS la reivindicación de determinados aspectos cuyo reconocimiento les enfrenta a quien en gran medida les financia, en muchos casos las administraciones públicas.

**21.** En el espacio europeo en general, y también en España, la oferta mercantil está en ascenso como prestadora de servicios públicos rentables y como respuesta a nuevas demandas de calidad de las capas medias y altas. Si bien es cierto que una gestión eficiente debe ser un requisito de la gestión de las políticas sociales, también lo es que la eficiencia no es patrimonio del mercado y que la doble satisfacción de necesidades, pública y privada, genera nuevas formas de fragmentación y de desigualdad que refuerzan las desigualdades sociales. La mercantilización de prestaciones y servicios puede producir y

produce de hecho nuevas formas de desigualdad social y bloquean las políticas de derechos sociales iguales.

**22.** La tensión entre el modelo de reivindicación-confrontación y el de colaboración programática está propiciando un incipiente debate en algunos estados de la UE sobre cómo compatibilizar la financiación pública de las OTS con la independencia del Estado. Algunas experiencias en este sentido, tales como el «sistema 1%» o el «Fondo Civil Nacional», que hacen depender la asignación y distribución tributaria directamente de los ciudadanos podrían resultar eficaces para resolver dicha tensión, si bien suponen a nuestro entender la constricción del papel redistributivo del Estado, un alto riesgo de localización de la donación y un desequilibrio entre recursos y necesidades bajo una lógica distributiva sustentada más en el propio márketing de las entidades que en el criterio de necesidad.

**23.** La vertebración en red del sector ha fortalecido su capacidad de negociación con el Estado al articular la «voz» del sector y reducir con ello los elevados costes de transacción derivados de cualquier proceso de interlocución entre distintos agentes. No obstante, esta capacidad de negociación no puede explicarse únicamente por el «recurso a la voz» del sector, sino también, y en mayor medida, por su capacidad instalada en la provisión de servicios. De este modo, una parte importante de su contribución al desarrollo social se debe a la prevalencia de la esfera de la producción sobre la esfera de la acción. Aunque ambas no son un juego de suma cero ni se dan por igual en todos los ámbitos de acción ni en todos los modos organizativos, sí es particularmente intensa en el ámbito de lo social tal. En cierto modo podríamos afirmar que, aunque es un fenómeno que arranca desde principios de los noventa, en las entidades del TS, y en particular las de acción social, prevalece en la actualidad la prestación de servicios porque en ella está, o ha estado, su crecimiento organizativo, por encima incluso de su propio desarrollo social, propiciado por un incremento en las demandas ciudadanas asociadas a la existencia de nuevos riesgos sociales, un Estado de bienestar en lenta retirada y con un alcance limitado para atender dichas demandas o por el establecimiento de cuasi-mercados en espacios de acción social potencialmente rentables en los que el TS tiende a competir profesionalizando y reforzando sus estructuras de producción de servicios.

## e) El TSAS en el desarrollo social en España

**24.** La emergencia de «nuevos» riesgos sociales, como la desigualdad de género, el envejecimiento, los cambios en la estructura familiar o la estigmatización sociocultural de determinados colectivos (inmigrantes, gitanos, ex drogadictos, ex reclusos, enfermos de sida...), así como el valor añadido de las organizaciones del TS en términos de proximidad

y multisectorialidad, están potenciando el papel de este en el desarrollo social en España. En el ámbito del sector no lucrativo entre 1995 y 2002 se ha pasado de 253.000 asociaciones y fundaciones a más de 360.000 (las de acción social de 7.922 a 9.929), los voluntarios han aumentado un 43,5% (1,76 millones de voluntarios) y el empleo remunerado equivalente un 46 % (llegando a 692.336,).

**25.** Dicho papel suscita recelos y complicidades varias tanto desde posiciones que consideran al sector como una extensión del Estado como de aquellas que lo consideran el «Caballo de Troya» del asistencialismo del Estado de bienestar. Sea cual fuere la consideración correcta, entendemos que el TS se ha ido consolidando en los últimos años en un escenario de asistencialización sostenida de los servicios sociales en el que no se ha parecido sentir incómodo como proveedor «privado de la cosa pública», si bien en la actualidad afronta un nuevo reto, como es la universalización selectiva de determinados servicios sociales (los relacionados con la dependencia) en los que la prestación tiene que ser necesariamente garantizada en un ámbito de creciente rentabilidad y, por ende, de sustantiva competitividad. Este escenario dual asistencial-universal es relativamente novedoso para las organizaciones del TSAS y particularmente para las orientadas a lucha contra la exclusión social y las centradas en la atención a personas mayores y personas con discapacidad. Las primeras se mueven en un ámbito marcadamente asistencial y transversal, de baja rentabilidad y con una provisión no lucrativa más desestructurada y dispersa. Las segundas se deslizan por un escenario de reciente universalización, de creciente rentabilidad y con un TSAS con una tradicional influencia y consistente capacidad instalada en la provisión de servicios.

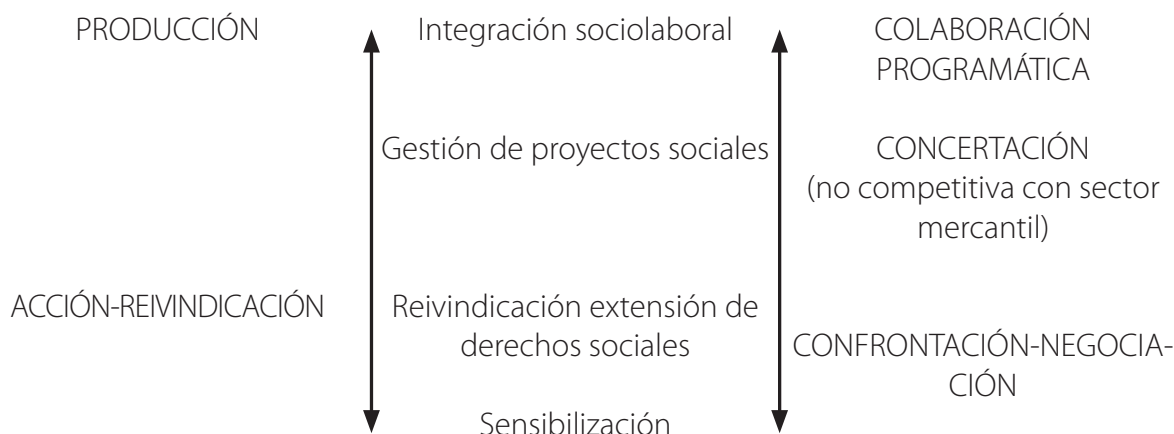
**26.** El rol del TSAS en el ámbito de la exclusión social se ha visto fortalecido en los últimos años por factores diversos que han conferido mayor legitimidad a las redes de lucha contra la pobreza, en la UE en especial a EAPN, o la mención específica del rol de las ONG en el Plan Nacional de Acción en el plano consultivo y prestacional. Con todo ello, la relación del TSAS con el Estado en la lucha contra la exclusión social sigue siendo subalterna en la prestación de servicios y discreta en la participación en los análisis, planteamientos y en la gestión de las soluciones a nivel de política pública. Siguiendo el esquema europeo del Cuadro 5.1, en el siguiente cuadro resumimos cómo en la práctica tal relación bascula entre la colaboración y la concertación con el Estado (esta última no competitiva con el sector mercantil) en lo relativo a la integración sociolaboral o la implementación de proyectos sociales y la confrontación-negociación en el ámbito reivindicativo (Cuadro 5.2).

**27.** Con la universalización de esta contingencia se abre un nuevo escenario para las entidades del TSAS. Su tradicional capacidad de influencia y su significativa capacidad instalada en la red de servicios les ha servido para posicionarse como un sector a tener en cuenta en el diseño de la ley especialmente en aspectos que afectan no sólo a su denominación, sino también al reconocimiento de las necesidades de apoyo y promoción de la

autonomía personal, la inclusión de las personas con discapacidad intelectual y enfermedad mental y su reflejo en el baremo o un reconocimiento «especial» del Tercer Sector. No obstante, este reconocimiento del sector en la propia ley no es garantía suficiente para su consolidación en este nuevo escenario de universalización selectiva por diversas razones.

**28.** Este nuevo escenario puede acelerar un cambio en las relaciones del TS con el Estado en la esfera de la producción poniendo de relieve algunos riesgos que trascienden al reconocimiento especial que tiene el Tercer Sector en la ley, en especial, que el TSAS sea capaz de garantizar una provisión de calidad e intensiva en capital sobre todo para los niveles de dependencia más sanitarizados. Dicho cambio en las relaciones del TS con el Estado, que esquematizamos en el Cuadro 5.3, se están concretando, en lo que se refiere a la esfera de la producción, en un debilitamiento de la colaboración programática, relegada al ámbito de la prevención y la gestión de proyectos sociales innovadores, y a un incremento de la concertación en competencia creciente con el sector mercantil y que puede dar como resultado una especialización de las entidades del TSAS en los grados menos severos de la dependencia y de baja rentabilidad.

**CUADRO 5.2. Modelo relacional Estado-TSAS en el ámbito de la exclusión social (escenario de asistencialización sostenida)**



Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 5.3. Modelo relacional Estado-TSAS en el ámbito de la dependencia (escenario de universalización selectiva)**

Esfera	Principales funciones	Modelo relacional TS-Estado
PRODUCCIÓN	Prevenición / Gestión de proyectos sociales	COLABORACIÓN PROGRAMÁTICA
	Apoyo familiar y servicios de respiro. Servicios residenciales	CONCERTACIÓN (competitiva con sector mercantil)
ACCIÓN-REIVINDICACIÓN	Reivindicación extensión de derechos sociales	NEGOCIACIÓN CORPORATIVISTA

Fuente: Elaboración propia.

## f) Participación y asociacionismo en España: estado de la cuestión

**29.** En los últimos años se han articulado dos diagnósticos enfrentados a la hora de valorar la «salud» de la sociedad civil española. Una primera posición señala que se ha producido una transformación estructural muy importante (que se expresa en la proliferación y fortalecimiento de las organizaciones, el incremento de la tasa de participación y, en general, en el desarrollo de una cultura cívica), que ha conducido a un *fortalecimiento de la sociedad civil española*. Desde ese punto de vista, la situación española —aunque a cierta distancia de las sociedades civiles más «potentes»— mostraría una posición perfectamente equiparable en el entorno de los países desarrollados. Una segunda posición (en la que nos inscribimos) reincide en la percepción del *mantenimiento de la debilidad y desestructuración secular de la sociedad civil española*, matizada por el intenso proceso de desarrollo asociativo que se ha producido a lo largo de los últimos 25 años, sin olvidarnos del evidente desarrollo del voluntariado.

**30.** Aun reconociendo el profundo proceso de institucionalización del Tercer Sector español, este diagnóstico insiste en la percepción de una *cultura escasamente cívica, alejada —y recelosa— con respecto a la esfera pública*. Subirats (1999: 19-20) afirmaba, no hace demasiado tiempo, que «el país en general no tiene una concepción de lo público como un ámbito de responsabilidad colectiva ni tampoco dispone de una presencia fuerte, estructurada y responsable de lo que se ha venido denominando sociedad civil».

**31.** En cuanto a la realidad asociativa en España, se puede apuntar la «persistencia de su tradicional debilidad histórica» a pesar de los «indicios de expansión y reciente vitalidad». Por ello, a pesar del relativo avance de los últimos años, todavía sigue siendo acertado señalar que «el asociacionismo en España es reducido y poco variado», y que «la implicación de los españoles en asociaciones voluntarias es muy escasa, tanto en el número de quienes colaboran como en la intensidad o el grado de esfuerzo y compromiso de la colaboración» (véase Tablas 5.2 y 5.3). El intenso crecimiento del número de asociaciones que se ha producido durante los últimos años no parece ser correlato de un fortalecimiento paralelo de la participación cívica.

**Tabla 5.2. Participación en asociaciones en Europa, 1999-2002 (en porcentajes)**

País	Cualquier implicación	Pertenencia	Actividades	Donaciones	Trabajo voluntario
Noruega	96	88	58	66	45
Suiza	95	86	54	66	41
Dinamarca	93	92	70	43	44
Suecia	92	90	68	46	50
Holanda	87	84	54	41	31
Alemania occidental	71	68	60	28	42
Eslovenia	63	53	33	39	21
Portugal	58	43	34	35	22
Alemania oriental	55	51	42	20	26
<b>España</b>	<b>49</b>	<b>42</b>	<b>32</b>	<b>23</b>	<b>16</b>
Rusia	28	25	16	6	11
Rumanía	20	20	15	9	9
Modavia	20	20	14	8	12

Fuente: Morales y Mota (2006:80)

**Tabla 5.3. Participación en asociaciones en España 2008 (porcentajes de personas que se declaran miembros)**

Asociaciones religiosas	9,5
Organizaciones deportivas	10,3
Sindicatos	9,1
Partidos políticos	4
Organizaciones ecologistas	2,3
Asociaciones vecinales	10,8
Asociaciones de mujeres	4
Asociaciones juveniles	5,9
Asociaciones de mayores	5
Asociaciones educativas	6,2
Asociaciones profesionales	8,5
Colectivos cívicos o sociales	11,5
<b>Tasa total de participación</b>	<b>37,9</b>

Fuente: Encuesta FOESSA 2008.

**32.** Hemos de ser conscientes, además, de que la «estructuración» del sector asociativo español se produce en un contexto social desfavorable, en un momento en el que el proceso de individualización dificulta sobremanera la implicación plena del sujeto en la esfera pública (ámbito que se contrae y desestructura). Así pues, a lo largo de las dos últimas décadas asistimos al desarrollo e institucionalización del voluntariado, aumenta el número de asociaciones, pero al mismo tiempo la ciudadanía sigue manteniéndose distante con respecto a la esfera pública.

## **g) El proceso de institucionalización del voluntariado**

**33.** Desde nuestro punto de vista, lo que se ha producido en los últimos 25 años es un largo y progresivo proceso de desmovilización asociativa. Un proceso de desmovilización que ha afectado fundamentalmente a las asociaciones-movimiento, y que ha quedado oculto y difuminado tras el surgimiento y difusión social del voluntariado y, sobre todo, tras la enorme proliferación de asociaciones de gestión (caracterizadas por su profesionalización, orientadas fundamentalmente hacia la prestación de servicios y muy dependientes de la Administración); el tipo de asociaciones en las que se incardina preferentemente el voluntariado. Tampoco debemos olvidar el reforzamiento del asociacionismo de corte expresivo (vinculado al ocio, los deportes, etc.). Así pues, de manera paradójica este proceso de desmovilización no se refleja en las encuestas de participación y asociacionismo.

**34.** El proceso de institucionalización del voluntariado está profundamente ligado al declive del modelo asociativo como «modelo general» de la participación social. A lo largo de los años noventa, un número importante de ciudadanos españoles comenzaron a colaborar como voluntarios en asociaciones y entidades de voluntariado. De todas maneras, la irrupción del voluntariado no implicó un incremento importante en la propensión de los españoles a la participación; el aumento al que se refieren algunos estudios no ha sido ni mucho menos espectacular. El verdadero crecimiento intenso ha correspondido al espacio de nuevas asociaciones y entidades de voluntariado. En la segunda mitad de la década de los noventa se produjo una cierta «euforia participativa», ligada al significado de la solidaridad y el voluntariado. Además, de manera muy evidente, se produjo una identificación simbólica del voluntariado con el segmento más joven de la ciudadanía española.

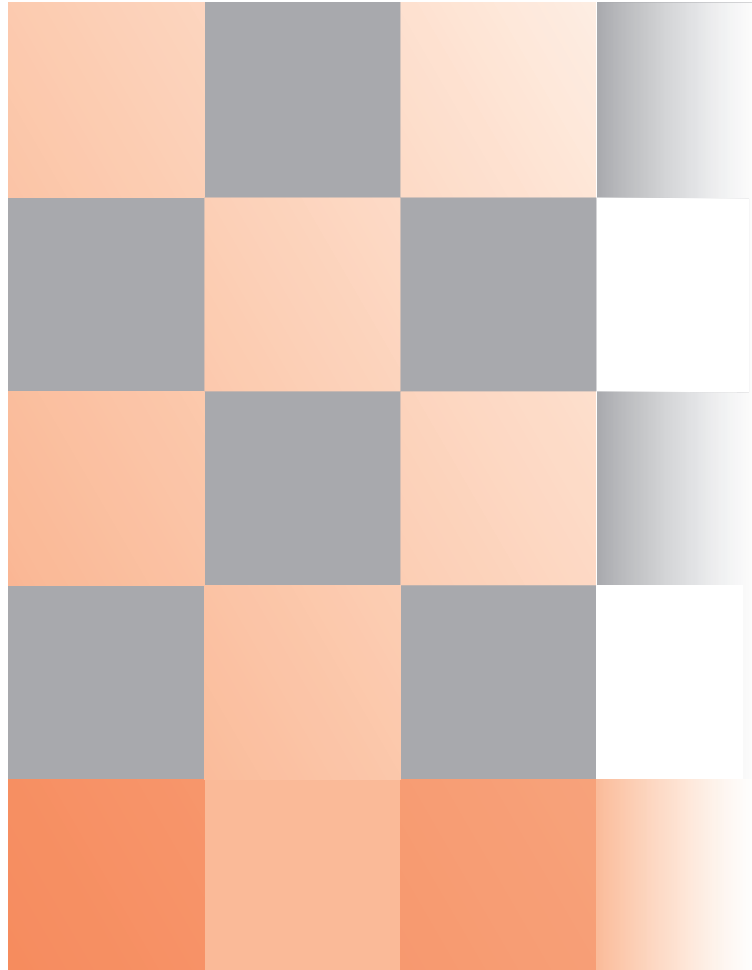
**35.** El desarrollo del Tercer Sector ha sido consecuencia en el caso español de los límites del Estado en el desarrollo de las políticas sociales y de nuevas energías sociales en pro de una sociedad participativa. La consolidación del Tercer Sector como gestor de servicios públicos y sociales del Estado es un factor de innovación e igualdad. Pero al mismo tiempo el afianzamiento del mismo como economía social puede provocar nuevas formas de dependencia financiera y un retroceso de las funciones de reivindicación de derechos sociales y de acciones en pro del desarrollo social. De hecho, la participación social esperada a través de las organizaciones de este amplio sector ha evolucionado hacia formas de participación individual instrumental o funcional o de desmovilización asociativa que caracterizan en general al Modelo Social Europeo y que se manifiestan de manera concreta en el caso español poniendo en duda la capacidad de articulación democrática de la sociedad civil organizada española.

**36.** En este contexto de cambios globales profundos, económicos, políticos y sociales la contención relativa del Estado y la debilidad del Tercer Sector, en cuanto actores institucionales claves de la reforma social, son factores que restan impulso al desarrollo social y al avance de los derechos sociales y, sobre todo, tienden a cristalizar las situaciones de vulnerabilidad social. En este sentido, el reforzamiento de políticas sociales públicas con amplia capacidad de coordinación, así como el fortalecimiento institucional del Tercer Sector, sobre todo el de acción social, son factores claves en las políticas de inclusión social y en el desarrollo de los derechos sociales a corto y medio plazo. Ahora bien, a largo plazo, la mejora de la coordinación institucional, así como el reforzamiento del Tercer Sector al servicio del desarrollo de los derechos sociales, dependen en muchos sentidos de la cristalización del conjunto de la reforma social, es decir, de la combinación concreta del modelo económico emergente, de las estructuras sociopolíticas que expresen/reconfiguren dicho modelo y de las formas de acción colectiva que puedan crearse en ese contexto de cambio a la vez que de los debates ideológicos sobre la naturaleza, estructura y contenidos de la reforma social. Los actores sociales e institucionales tienen, como es obvio históricamente, un papel activo en la configuración de los procesos y formas de la reforma social de cada país que, en ciertos contextos, es determinante. La pregunta obligada es si los actuales procesos



de fragmentación social e individualización participativa funcional favorecen un desarrollo de los actores sociales con capacidad para orientar la reforma social en la dirección del desarrollo de los derechos sociales. Y si no es así, como en parte hemos tratado de demostrar, cuáles son las vías de reconstitución de la sociedad civil y de sus distintos actores sociales e institucionales.





# **Capital social y capital simbólico como factores de exclusión y desarrollo social**

Autores

JAUME BLASCO

ALMUDENA JUÁREZ

SANTA LÁZARO

ROSALÍA MOTA

EVA RUBIO

FERNANDO VIDAL

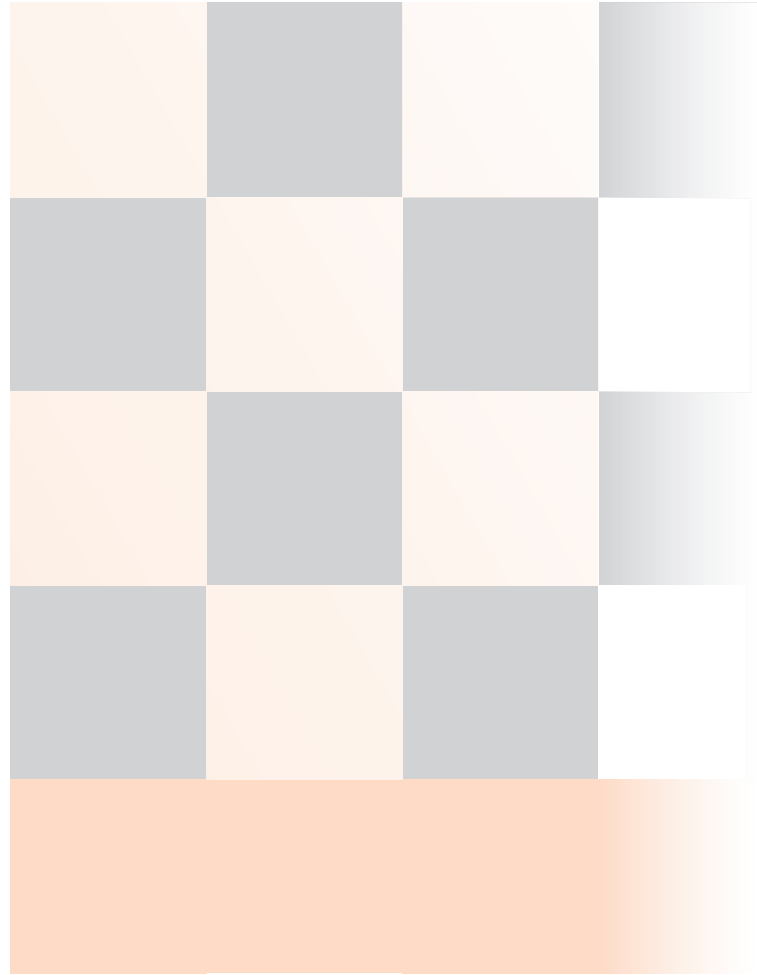
JUAN JOSÉ VILLALÓN

Coordinador  
FERNANDO VIDAL

# 6

## Capital social y capital simbólico como factores de exclusión y desarrollo social

a) Capital asociativo .....	191
b) Capital relacional .....	194
c) Identidades sociales y exclusión .....	199
d) Capital social e inmigración .....	202
e) Capital social y simbólico en los procesos de exclusión y empoderamiento.....	204



La exclusión social deteriora los vínculos, las comunidades, la constitución del sujeto y sus marcos de sentido, y cada vez somos más conscientes de su importancia como factores de desarrollo social y, en especial, de su papel en los procesos de empoderamiento de las personas en situación de exclusión. Nuestras políticas sociales han sido tradicionalmente políticas sociales de recursos y tenemos que lograr que maduren a políticas sociales activas, asociativas y de sentido que logren incidir troncalmente en esos factores tan determinantes para la constitución de la subjetividad, de la sociabilidad, de las estrategias de inclusión y de la participación ciudadana. A continuación presentamos brevemente las conclusiones en este ámbito del capital simbólico.

## a) Capital asociativo

### 1. Los pobres disfrutan de un menor capital asociativo.

Los pobres se asocian un 17% menos que el resto de la población, pero posiblemente la tasa asociativa tiene más diferencias porque el porcentaje de los que no contestan a la pregunta sobre asociacionismo es el doble entre las personas pobres. Si nos fijamos en las tasas asociativas infantiles, comprobamos que a más clase social del niño, mayor asociacionismo. Los niños de clase baja están casi un 25% menos asociados y un 20% más de ellos desearían participar más en asociaciones.

**Tabla 6.1. Asociacionismo en relación al umbral de pobreza**

(% Vertical para cada categoría de entidades)		Pobre	No pobre
Asociacionismo	No contesta	0,4	0,2
	No es miembro	68,2	58,2
	Miembro activo	22,6	29,4
	Miembro no activo	8,9	12,2
	No sabe	0,0	0,0

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

**2.** Para aumentar el capital social es crucial la configuración institucional de los barrios y la disponibilidad de organizaciones de participación en ellos.

A excepción del asociacionismo en zonas suburbanas, los ciudadanos de los barrios medios y elevados doblan en asociacionismo activo a los de barrios obreros, cascos viejos deteriorados y zonas rurales o diseminadas. A excepción del asociacionismo religioso suburbial y una meritoria pero aislada actividad vecinal y de mayores en zonas rurales, la característica de estas zonas es -si no se tiene en cuenta el factor obrerista— es la carencia y los mínimos asociativos. Los barrios obreros deteriorados son el bastión del asociacionismo entre las zonas empobrecidas. Pero el factor obrero no es suficiente para garantizar el activismo asociativo y así lo demuestra que en los barrios obreros que están en buen estado no resalte ninguna tasa especialmente alta. El estudio de esta variable nos muestra que la dimensión territorial muestra una fuerza conformadora de las prácticas asociativas mucho más potente que las diferencias de renta o de percepción de la clase.

Tabla 6.2. Asociacionismo por tipo de barrio

Afilación a algún tipo de asociación (% VERTICAL)	TIPO DE BARRIO										
	Rural	Suburbio	Obrero mal estado	Obrero buen estado	Antiguo mal estado	Antiguo buen estado	Mixto centro	Mixto periferia	Resid. medio	Resid. alto	NS
No contesta	0,0	0,0	0,0	0,2	2,7	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
No es miembro	72,6	58,3	64,3	63,8	76,0	56,4	39,0	36,4	63,1	61,1	30,8
Miembro activo	18,9	37,5	23,6	22,3	18,5	36,4	45,3	37,7	32,2	6,7	59,0
Miembro no activo	8,5	4,2	12,1	13,7	2,7	7,1	15,7	26,0	4,5	32,2	7,7
No sabe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

**3.** El asociacionismo de los pobres es sobre todo religioso. Al estudiar la afiliación a distintos tipos de asociaciones, destaca que el asociacionismo deportivo activo de los que tienen rentas mayores del 60% del umbral triplica a los que las tiene inferiores. Sin embargo, los más pobres casi duplican el asociacionismo religioso activo de las clases superiores. Los más pobres se ven doblados por los otros en el sindicalismo activo; casi ven duplicada su baja militancia partidaria activa. La afiliación participativa a asociaciones profesionales es un tercio menor en los más pobres y un cuarto menos en colectivos cívicos o sociales. (Tabla 6.6).

## b) Capital relacional

**4.** El capital relacional de las personas pobres se deteriora en mayor medida, lo cual se sostiene por las siguientes evidencias:

- Reducen más su ocio social. El 45,4% de las personas que viven por debajo del 60% del umbral se han visto obligadas a tener que reducir sus actividades de ocio por problemas económicos en el último año, mientras que ese mismo porcentaje baja al 12,2% —que se acerca a cuatro veces menos— entre los que viven por encima de dicho umbral. Respecto a los que se consideran justo en la media, los pobres han reducido su actividad de ocio en una proporción cinco veces mayor.
- Dejan más de salir con amigos. Casi un tercio de los más pobres —31%— ha tenido que dejar de salir con amigos en el último año por problemas económicos, proporción que triplica sobradamente a los que se vieron obligados a hacer lo mismo entre los que viven por encima del 60% del umbral —9,4%—. Más del doble de hogares pobres dejan de salir con amigos por sus problemas económicos. En los suburbios marginales se ha dejado más de cuarenta veces más de salir con los amigos por problemas económicos.
- Pérdida de relaciones habituales. Cuando tienen problemas económicos, los pobres abandonan sus relaciones habituales ocho veces más que el resto de la población. Cuando llegan los problemas económicos, la degradación de los barrios cuadruplica la pérdida de las relaciones habituales.
- Abandono de asociaciones. Son los barrios populares tradicionales —los obreros y cascos antiguos— los que soportan mayores cuotas de abandono asociativo ante los problemas económicos.
- Los individuos activos en asociaciones se descapitalizan relacionalmente en menor medida cuando hay problemas económicos. Las asociaciones que más contribuyen a no perder capital social son las religiosas y educativas, seguidas de las vecinales y deportivas.



**Tabla 6.6. Asociacionismo en relación al umbral de pobreza**

(% Vertical para cada categoría de entidades)			Pobre	No pobre
Asociacionismo	Asociaciones religiosas	Miembro activo	10,5	5,8
		Miembro no activo	3,5	2,6
	Organizaciones deportivas	Miembro activo	3,3	10,3
		Miembro no activo	2,6	0,9
	Sindicatos	Miembro activo	2,2	4,2
		Miembro no activo	3,5	5,5
	Partidos políticos	Miembro activo	1,7	2,7
		Miembro no activo	0,2	1,0
	Organizaciones ecologistas	Miembro activo	1,8	1,5
		Miembro no activo	0,2	0,5
	Asociaciones vecinales	Miembro activo	7,0	7,0
		Miembro no activo	3,5	3,1
	Asociaciones de mujeres	Miembro activo	4,3	2,9
		Miembro no activo	0,2	0,9
	Asociaciones de jóvenes	Miembro activo	1,7	1,3
		Miembro no activo	0,0	0,3
	Asociaciones de mayores	Miembro activo	5,2	3,1
		Miembro no activo	0,9	1,3
	Asociaciones educativas	Miembro activo	4,1	3,4
		Miembro no activo	0,0	1,8

*(Continúa)*

**Tabla 6.6. Asociacionismo en relación al umbral de pobreza (Continuación)**

(% Vertical para cada categoría de entidades)		Pobre	No pobre
Asociaciones profesionales	Miembro activo	4,6	7,9
	Miembro no activo	0,0	1,7
Colectivos cívicos o sociales	Miembro activo	7,4	10,1
	Miembro no activo	1,1	2,3

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

Tabla 6.10. Evolución de la sociabilidad en el último año, según características étnicas y/o nacionales del hogar

	Dejó actividades de ocio		Dejó de salir con amigos		Mermaron actividades de ocio de su descendencia		Perdida de relaciones sociales habituales		Abandono de asociaciones	
	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)
Hogar perteneciente a minoría étnica gitana	58,1	40,3	53,2	45,2	56,5	41,9	42,9	55,6	40,3	58,1
Hogar perteneciente a minoría étnica gitana trasmontana, portuguesa o rumana	83,3	16,7	71,4	28,6	33,3	66,7	0,0	100,0	0,0	100
Hogar inmigrante extracomunitario	32,4	66,5	27,8	70,6	13,9	83,3	7,8	91,6	9,4	88,9
Ninguna característica	17,9	81,4	12,2	87,2	8,3	90,3	3,9	95,4	3,2	96,1

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

## 5. La frecuencia de relaciones sociales de los pobres es menor.

El empobrecimiento afecta a la calidad y frecuencia de la sociabilidad de los pobres, con los distintos tipos de relaciones que apuntamos a continuación:

- Con miembros del hogar. El porcentaje de pobres que carecen de relaciones es el doble. Entre los pobres hay una relación diaria con los miembros de su propio hogar, pero hay más pobres para los que esa pregunta no es procedente, son menos los que tratan diariamente y más los que carecen de relaciones.
- Con otros familiares. Más del triple de quienes están por debajo del 60% del umbral carece de esos familiares con los que poder relacionarse fuera de su hogar y hay un tercio más de probabilidades de que si los tiene no mantenga relación alguna con ellos. Además, se relaciona en menor medida diariamente. El empobrecimiento hace decaer la relación con los parientes y carecer de esos parientes que no viven en el propio hogar es típico de los pobres.
- Con amigos. El empobrecimiento implica un ligero menor trato, pero grupos excluidos como desempleados de larga duración, hogares sin estudios o gitanos sostienen pautas más frecuentes de contacto diario con amigos. Solamente los inmigrantes extracomunitarios manifiestan una visible menor frecuencia de relación con sus amigos y más tendencia a carecer de ellos.
- Con vecinos. Los pobres (un cuarto más), parados de larga duración (un tercio más), hogares sin estudios (un quinto más) y personas con movilidad social descendiente (un cuarto más), manifiestan una clara tendencia a una relación más frecuente con los vecinos.
- Con compañeros de trabajo. Casi el triple de pobres que tienen compañeros de trabajo no se relaciona con ellos.

## 6. Relaciones arriesgadas de ayuda

Las personas pobres cuentan con mayores soportes de personas que les hayan ayudado o les ayuden en la actualidad, aunque también hay el doble de pobres que contaron con dicha ayuda en el pasado y ahora carecen de ella, lo cual indica un proceso de pérdida de apoyos sociales. Si bien la experiencia de tener a alguien dispuesto a ayudarte no es claramente superior entre los excluidos, sí lo es la disponibilidad a ayudar a otras personas concretas. Mientras que casi la mitad (49,1%) de la población que supera el 60% del umbral tiene alguien a quien ayudar en la actualidad, el porcentaje se reduce más de dos tercios en el caso de quien está en la pobreza. Los pobres dicen que no tienen a quién ayudar.

## 7. La experiencia de la exclusión produce experiencias extremas de confianza y desconfianza.

Los colectivo de personas pobres son más extremas en cuanto a la confianza, sostienen en mayor medida los dos polos de la escala: son los que más dicen que siempre se puede

confiar (6,4% frente al 5%) y que siempre hay que ser cautos (26,9%, comparado con el 20,2% del resto de la población).

## **8.** Los pobres tienen unas relaciones más conflictivas.

El empobrecimiento dificulta y empeora las relaciones con diferentes ámbitos, como los que siguen:

- Con miembros del hogar. La exclusión multiplica las malas relaciones en el hogar. Solamente el 52,8% de los pobres por debajo del 60% del umbral declara que sus relaciones con personas de su propio hogar sean buenas o muy buenas, mientras que lo hace el 64,3% del resto de la población. El porcentaje de quienes las declaran más bien malas es seis veces superior entre los pobres.
- Con otros familiares. Los pobres por debajo del 60% del umbral tienden a unas relaciones con parientes que no son tan buenas como el resto de la población.
- Con amigos. Los excluidos no tienen más disgustos con los amigos, pero sí menos contento con esas relaciones. La excepción la constituyen los inmigrantes extracomunitarios, que evalúan más felizmente sus relaciones con los amigos que el resto de la población.
- Con vecinos. La exclusión no implica malas relaciones con los vecinos, sino, como en el caso anterior de la amistad, menos felicidad con ellos.
- Con compañeros de trabajo. No hemos encontrados que haya una tendencia llamativa a tener malas relaciones. Simplemente, la felicidad está menos extendida.

## **c) Identidades sociales y exclusión**

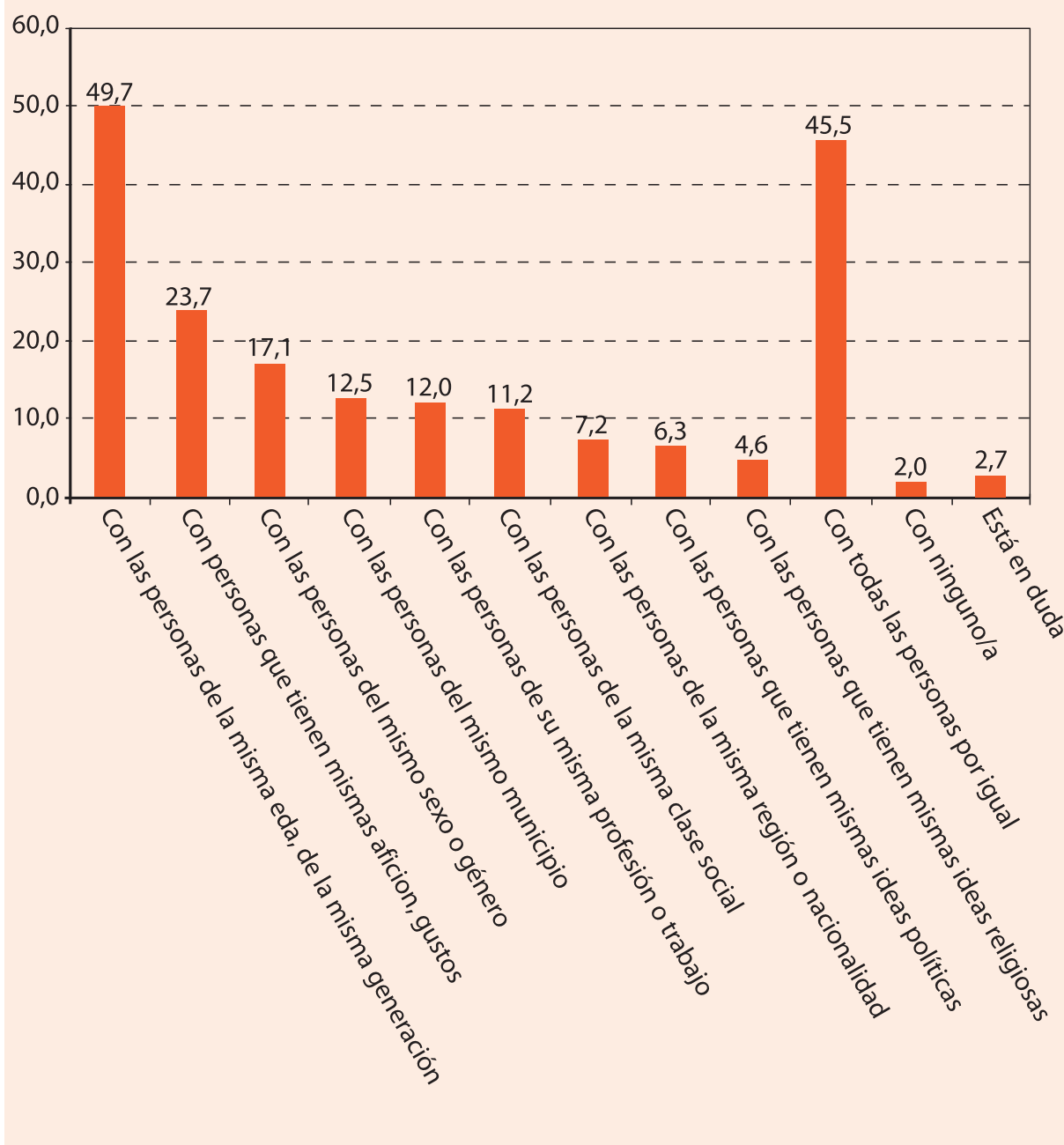
**9.** A día de hoy podemos afirmar que existe una asociación entre las tendencias de cambio de las formas de exclusión social y las formas de identificación social.

- Las formas de identificación predominantes en la cultura española han dejado de ser relevantes para orientar simbólicamente a muchos individuos. Y, todavía, muchos de estos no han encontrado una nueva manera de reconocer a sus iguales dentro de las estructuras sociales en las que conviven.
- Las identidades sociales con menos peso en la conciencia social de los españoles son las organizadas en torno a creencias e ideologías. Estas han ido perdiendo peso progresivamente desde hace más de dos décadas.
- La exclusión social, fenómeno estructural, es consecuencia de un modo de organización social que divide a la población en función de diferencias culturalmente establecidas entre sectores sociales. Existe una fuerte vinculación entre el ocupar una posición social más vulnerable en este tipo de instituciones y el identificarse según la edad.

- Los que tienden a identificarse fundamentalmente según la edad son aquellas personas de ciertas edades (jóvenes y muy mayores) que experimentan una posición secundaria en la vida familiar, de una familia con pocos recursos y que no llegan a estar bien integrados o están excluidos de los grupos laborales (las empresas).

Pero no es tanto la experiencia de exclusión institucional la que genera la identificación social, sino la de vulnerabilidad social, la de riesgo en su sector de referencia de quedar excluido en función de un parámetro determinado, en este caso la edad.

**GRÁFICO 6.1. Identificación sociales básicas (suma de frecuencias, porcentaje de población)**



Pregunta: **H.114** De los siguientes grupos de personas que figuran en este listado ¿me puede decir con cuál se identifica Vd. más en primer lugar, es decir, con cuál piensa Vd. que tiene más intereses comunes? ¿Y en segundo lugar?

Fuente: Encuesta de FOESSA, 2008. Explotación de J. J. Villalón, 2008.

## d) Capital social e inmigración

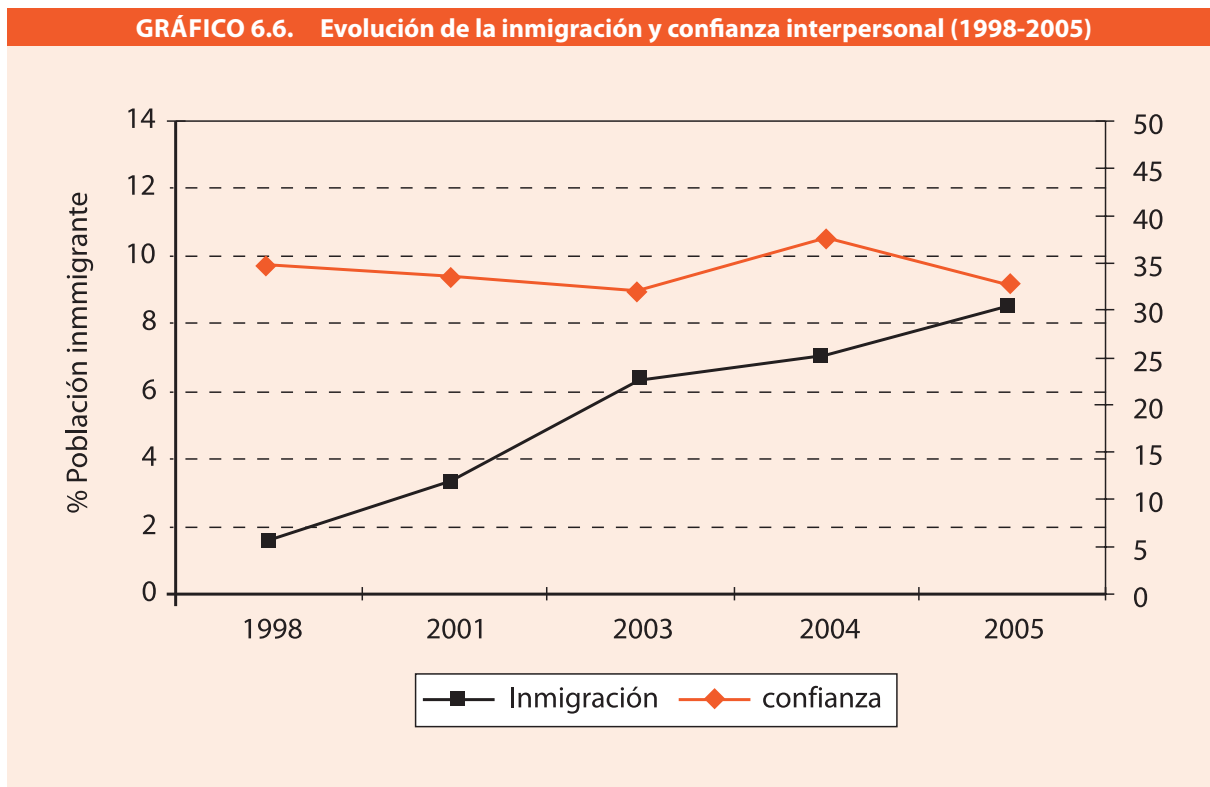
**10.** Todavía no es suficientemente evidente el peso integrador de inmigrantes por las asociaciones.

Diversos estudios parecen apuntar a una mayor relevancia de las redes informales, y especialmente a la presencia de españoles nativos en estas redes, respecto a las asociaciones y entidades formales. La efectividad de las asociaciones formales para facilitar la inclusión social de los inmigrantes parece, cuando menos, dudosa. No se puede dar por sentado, pero tampoco lo contrario, que las asociaciones de inmigrantes promuevan necesariamente la integración de los inmigrantes. Parece que un buen número de asociaciones de inmigrantes combinan el refuerzo de los lazos internos dentro de su comunidad con un proyecto colectivo de integración en la sociedad de acogida.

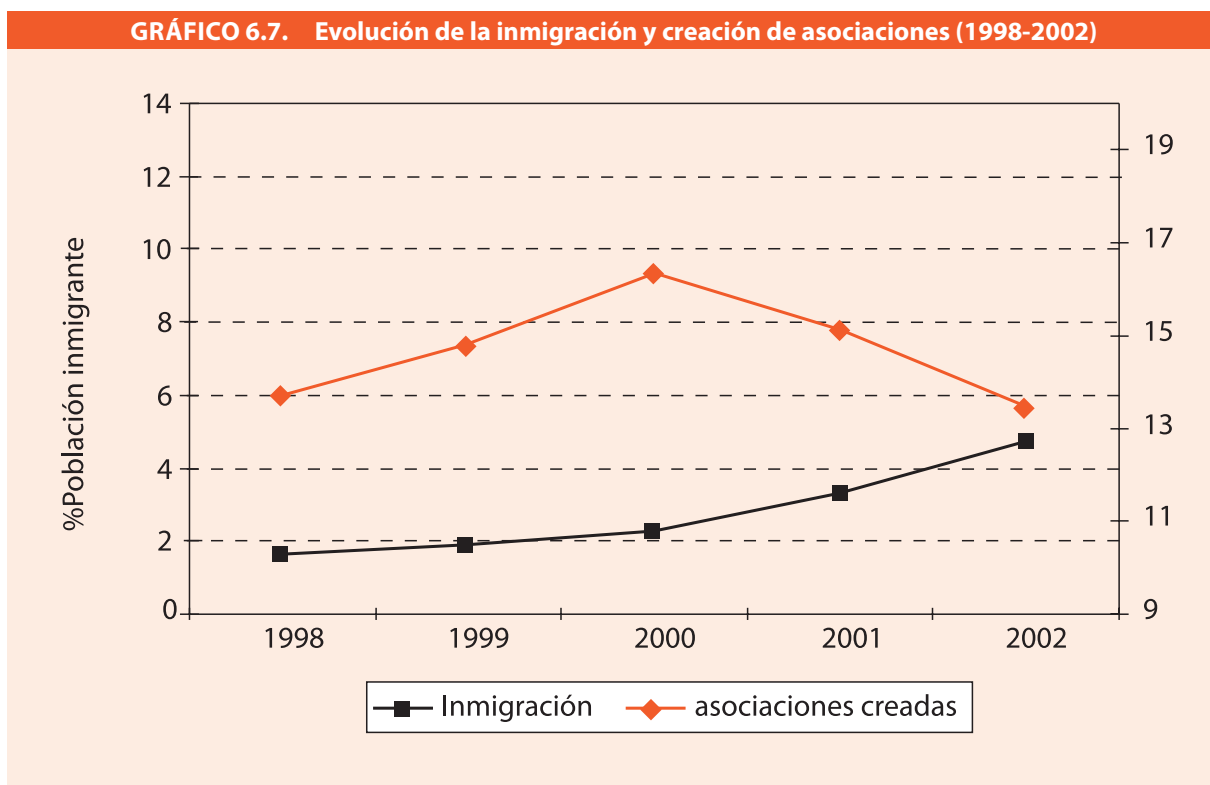
**11.** Aunque la evidencia disponible no es más que preliminar, y debe ser interpretada con muchas precauciones, parece que al incremento acelerado de la diversidad le haya seguido un declive del capital social.

- Analizando la asociación entre diversidad y capital social a lo largo de la última década, periodo de rápido incremento de la inmigración, comparando los indicadores de capital social con el porcentaje de población inmigrada a escala nacional, se muestra la evolución de la confianza interpersonal y la creación de asociaciones durante los primeros años del incremento rápido de la inmigración en España.
- La confianza interpersonal ha permanecido básicamente inalterada a pesar del incremento migratorio. Los niveles de confianza interpersonal se han mantenido estables e inalterados en niveles bajos desde inicios de los ochenta, a pesar de los profundos cambios sociales, económicos y culturales.





Datos del CIS, Latino Barómetro 1998, 2001, 2003, 2004, 2005e INE, 2006.



Datos del CIS, Latino Barómetro 1998, 2001, 2003, 2004, 2005e INE, 2006.

## e) Capital social y simbólico en los procesos de exclusión y empoderamiento

Además de los datos sobre personas pobres, hemos logrado obtener datos sobre la visión que los profesionales de la intervención social tienen sobre la situación del capital social y simbólico en el ámbito de la exclusión. A continuación vamos a resumir las principales conclusiones.

**12.** Valoración de los factores de exclusión e inclusión: cuanto más general, más se valora lo laboral y relacional, y cuanto más se acerca a la praxis real, más se pondera el trabajo sobre las disposiciones personales y los valores.

- Causas generales de la exclusión. Los profesionales de la intervención social otorgan máxima importancia a la ruptura o carencia de redes sociales como causa de exclusión; alta relevancia de los factores estructurales y las drogas; máximo énfasis de la enfermedad mental como factor de exclusión y baja valoración del nivel educativo-intelectual, de la personalidad y los valores.
- Soluciones generales para la inclusión. Priman el empleo, aunque los factores relacionales tienen gran importancia. Se valora al máximo la estabilidad de la familia pero no la estabilidad de la pareja, cuya importancia, por el contrario, es rechazada por la mayoría de los encuestados (52,5%). Los rasgos de personalidad no son factores causales importantes de exclusión, pero les otorgan mayor relevancia como factores de inclusión. A juicio de los profesionales de la intervención social, el factor asociativo tiene menos potencia inclusora que los factores relacionales primarios.
- Lo importante para las instituciones de intervención social. Mientras que los factores caracterológicos apenas son tenidos en cuenta como factores que generen exclusión y, sin embargo, ganan una posición destacada como factores inclusores, en la práctica de las organizaciones tienen todavía más fuerza.
- Lo importante en la propia acción social de cada profesional. Si bien le daban poca importancia a los factores personales —carácter y disposiciones— como causas, media como solución y alta como factor dentro de la acción de las organizaciones, en la praxis individual su importancia es la máxima. Crece la importancia de los valores mientras que veíamos que las organizaciones no lo aprecian tanto. El trabajo asociativo, que no es apreciado como causa ni incluso y que, sin embargo, creen que las organizaciones lo valoran, no logra encontrar relevancia en la acción personal de los profesionales.

**Tabla 6.31. ¿Qué importancia le daría usted a los siguientes factores para promover la inclusión social de las personas?**

%	Mucha importancia	Bastante importancia	Poca importancia	Ninguna importancia
Tener empleo	60,4	37,8	1,6	0,2
Tener una familia estable	49,9	44,0	6,1	0,0
Contar con amigos en quien confiar	36,4	55,2	8,1	0,4
Tener un carácter emprendedor e iniciativa	33,3	50,6	14,9	1,2
Ser receptor de algún tipo de renta	15,4	50,4	32,5	1,7
Asumir ciertos valores	14,4	51,1	30,9	3,5
Pertenecer a alguna asociación u organización	12,9	50,7	34,0	2,4
Tener una pareja estable	9,0	36,7	43,9	10,5
Ser beneficiario de las rentas mínimas (Salario ciudadano)	7,4	47,3	42,0	3,3
Tener creencias religiosas	1,6	12,6	54,9	31,0

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

### **13.** Participación asociativa de las personas excluidas.

Sobre las posibilidades de participación, la opinión mayoritaria es optimista y no estima que existan dificultades estructurales. La responsabilidad de que los excluidos no participen en asociaciones se debe a las propias entidades y, sobre todo, a la carencia de información sobre ellas. Los excluidos es necesario que participen, es posible que lo hagan y tienen tiempo para ello. En cuanto al tipo de asociaciones en que es posible participar, tres cuartos de los encuestados —el 76,7%— opinan que los grupos de autoayuda son la modalidad asociativa en la que es más posible que los excluidos se integren.

### **14.** Participación de los familiares y amigos en el proceso de intervención social.

La participación de amigos y familiares es un factor decisivo para la intervención social. Nos encontramos con un tipo de intervención en el mundo relacional que es necesario pero que en el estado en que está suele obstaculizar a menudo o casi siempre. En opinión de los profesionales, la participación de familiares y amigos es posible, aumenta el control sobre el sujeto pero no viola su privacidad, se sabe que todos los afectados son reacios pero cuando toman parte lo hacen con ánimo sincero de ayudar.

<b>Tabla 6.34. Opiniones sobre la participación de las personas en situación de exclusión en grupos formales</b>				
	Totalmente de acuerdo (%)	Bastante de acuerdo (%)	Poco de acuerdo (%)	Nada de acuerdo (%)
Es muy importante para la intervención social fomentar la participación de estas personas en grupos.	56,1	39,8	3,9	0,2
Es posible que las personas en situación de exclusión participen en grupos.	44,0	37,7	14,7	3,7
Las personas en situación de exclusión no cuentan con información sobre grupos en los que puedan participar.	23,0	53,4	20,1	3,5
La forma de organizarse que tienen los grupos dificulta la participación de personas en exclusión	15,1	47,8	28,0	9,1
Las personas en situación de exclusión participan en grupos sólo si conocen a otros que participen también en ellos.	13,2	53,4	27,4	6,0
Los grupos saben integrar a personas en situación de exclusión	12,6	32,7	45,7	9,1
Los grupos suelen ser muy cerrados	12,0	47,6	31,8	8,5
Los fines y tipos de actividad de los grupos no responden a necesidades de las personas en exclusión.	9,1	36,8	39,7	14,5
A los grupos no les gusta que este tipo de personas se integren.	6,6	38,0	40,1	15,3
Las personas en situación de exclusión consideran inútil participar en grupos	6,4	41,9	37,2	14,5
Las personas en situación de exclusión no tienen tiempo para participar en grupos.	1,6	8,7	48,7	41,0

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

**15.** Calidad del mundo relacional de las personas excluidas.

Existe un masivo acuerdo entre los profesionales en que los individuos en exclusión pierden relaciones y se deteriora su capacidad para establecer nuevos vínculos. Tres cuartos de los encuestados piensan que en las situaciones de dificultad las personas no fortalecen sus relaciones personales y de solidaridad, y hay un 62,4% que sostiene que en contextos y entornos marginales las relaciones interpersonales no son más intensas y solidarias. Sin embargo, aun considerando que las relaciones se pierdan y haya dificultades para renovarlas, eso no quiere decir que dichas relaciones se corrompan: el 61% cree que las personas excluidas tienen amigos de verdad y el 54,6% sostiene que las relaciones personales que mantienen las personas en situación de exclusión no están dominadas por la utilidad y el interés.

**16.** El 58,3% de los profesionales cree que el principal factor que permite sobrellevar la exclusión es la resiliencia, la proactividad y flexibilidad del sujeto.

Al estimar lo que dificulta salir de los problemas, hay que resaltar la ínfima presencia que tienen factores como la agresividad (1,6%) o el miedo (0,7%) en este cuadro. La resiliencia es la gran disposición para resistir, pero lo que intensifica más la situación de exclusión es la subestima, la baja sociabilidad y la apatía o negatividad.

<b>Tabla 6.38. Opiniones sobre las relaciones personales que mantienen las personas excluidas</b>				
	Totalmente de acuerdo (%)	Bastante de acuerdo (%)	Poco de acuerdo (%)	Nada de acuerdo (%)
En la medida en que avanza el proceso de exclusión, los individuos van perdiendo relaciones personales y de amistad.	47,3	45,0	5,8	1,9
Las relaciones personales y de amistad de los individuos en situación de exclusión social suelen ser interesadas y utilitarias.	8,0	37,5	41,1	13,5
Las relaciones de amistad de las personas en exclusión no se diferencian de las que tiene la población general.	7,6	27,7	49,6	15,1
En contextos y entornos marginales las relaciones interpersonales son más intensas y solidarias.	6,1	31,5	48,2	14,2
Las personas en situación de exclusión social no suelen tener amigos de verdad.	4,8	34,2	38,8	22,2
Precisamente en las situaciones de dificultad las personas fortalecen sus relaciones personales y de solidaridad.	3,4	23,3	57,1	16,3
Las personas en situación de exclusión social mantienen intacta su capacidad para establecer nuevas relaciones personales y de amistad.	1,7	12,5	51,9	34,0

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

**Tabla 6.40. Rasgos de personalidad que más contribuyen a que los individuos puedan sobrellevar situaciones de pobreza y exclusión social**

	(%)
Capacidad de superación, espíritu de lucha, iniciativa	25,5
Autoestima, confianza en sí mismo	19,2
Carácter positivo	9,0
Capacidad para establecer relaciones	4,9
Perseverancia	4,6
Motivación	4,4
Tener redes sociales y familiares	4,2
Ser abierto, apertura, extrovertido	3,5
Disposición y capacidad de adaptarse al cambio	3,2
Ser objetivo y realista	3,2
Estabilidad emocional	2,8
Resiliencia	2,5
Flexibilidad y adaptación	2,3
Tolerancia a la frustración	1,9

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

## **17.** Ideas, valores y creencias de las personas excluidas.

Los profesionales de la intervención social creen que las personas excluidas están más apegadas a su localidad (ciudad o pueblo) y se orientan negativamente hacia el fenómeno de la inmigración. Por lo demás, no creen que se diferencien especialmente con el resto de la población. Pero entre quienes sí creen que les caracterizan algunas posiciones especiales sostienen que son de izquierdas pero no claramente progresistas sino más claramente conservadores y más religiosos.

## **18.** Confianza en el protagonismo de los excluidos.

En general, la opinión de los profesionales está presidida por la confianza y la necesidad de que las personas excluidas tomen el protagonismo en las intervenciones a favor de la inclusión social. Sobre las posibilidades de participación, la opinión mayoritaria es optimista y no estima que existan dificultades estructurales. La responsabilidad de que los excluidos no participen en asociaciones se debe a las propias entidades y, sobre todo, a la carencia de información sobre ellas.

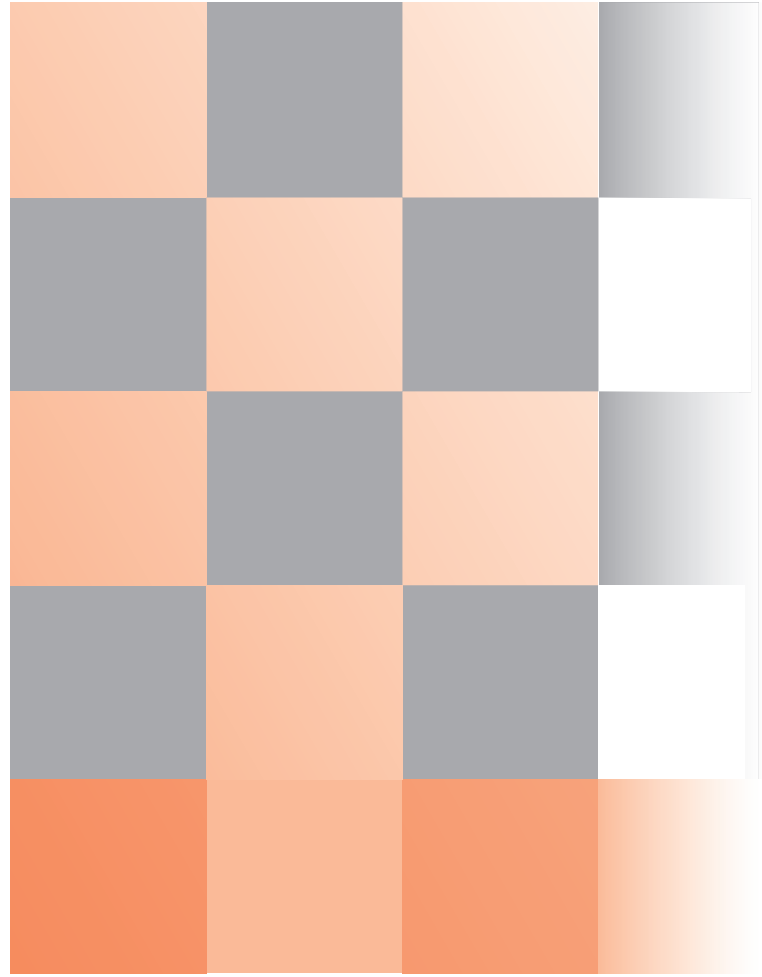
**19.** Finalmente, la principal conclusión es que los pobres tienen menor capital social —tanto asociativo como relacional— y se deteriora progresivamente.

Cuanto más general es el diagnóstico entre los profesionales, más se valora lo laboral y relacional, y cuanto más se acerca a la praxis real, más se pondera el trabajo sobre las disposiciones personales y los valores. Pero también existe un masivo acuerdo entre los profesionales en que los individuos en exclusión pierden relaciones y se deteriora su capacidad para establecer nuevos vínculos.

Para aumentar el capital social es crucial la configuración institucional de los barrios y la disponibilidad de organizaciones de participación en ellos. Los pertenecientes a asociaciones se pierden menor capital relacional, pero al estar los pobres menos asociados, su efecto no compensa los deterioros.

La opinión de los profesionales está presidida por la confianza y la necesidad de que las personas excluidas tomen el protagonismo en las intervenciones a favor de la inclusión social. No obstante, la experiencia de la exclusión produce experiencias extremas de confianza y desconfianza, lo cual nos indica que la capitalización social y simbólica no sólo es parte importante del empoderamiento de los pobres, sino que es crucial para mejorar la calidad y solidaridad de todo el proceso de intervención social.





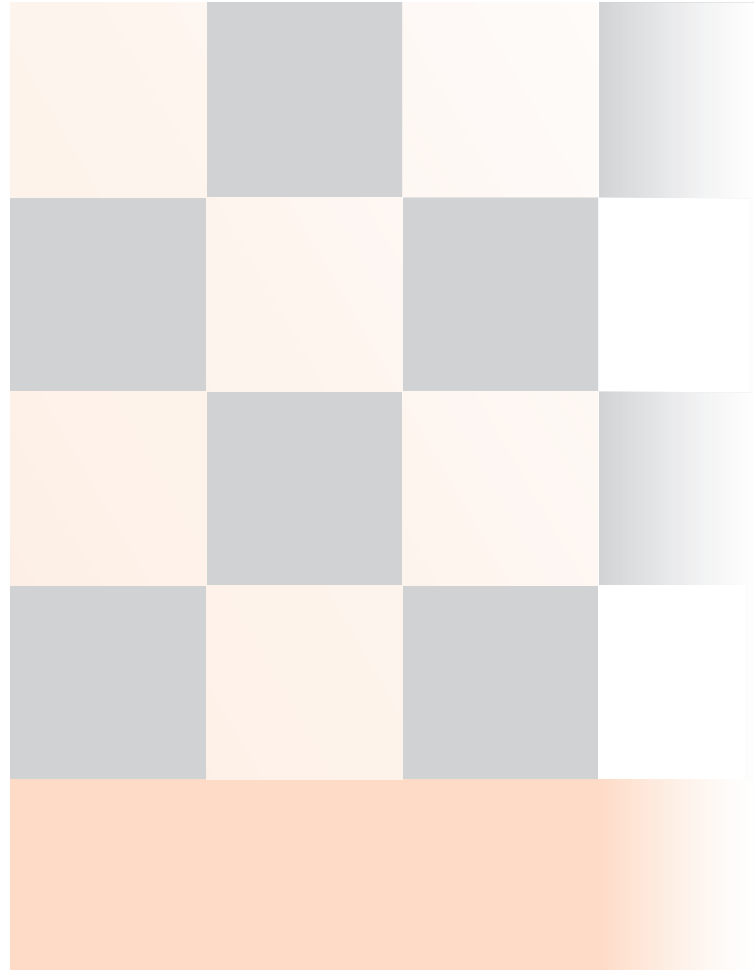
# **El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión**

Autor  
ANTONIO IZQUIERDO ESCRIBANO

# 7

## El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión

- a) **La dimensión de la población extranjera** ..... 213
- b) **La composición sociodemográfica** ..... 215
- c) **La segmentación jurídica** ..... 222
- d) **La inmigración como mano de obra y la exclusión laboral** ..... 224
- e) **El gobierno de las migraciones y la integración de los inmigrantes** ..... 239
- f) **La percepción de la inmigración** ..... 240
- g) **¿Ha cambiado el modelo migratorio durante el siglo XXI?** ..... 242



**1.** El propósito de este Informe es el análisis del modelo de inmigración en España y se preocupa de forma especial por la identificación de las condiciones que sitúan a los inmigrantes en una posición de vulnerabilidad con graves riesgos de exclusión. Y, como una visión global, concluye que los dos cuchillos que cortan los vínculos de los inmigrantes con la sociedad de destino y abren la herida de la exclusión son la irregularidad y el desempleo. La exclusión jurídica y la marginación laboral. En el Informe se han explorado estos y otros espacios de exclusión derivados y conectados con esos dos pilares, tales como la inserción escolar, la vulnerabilidad familiar y el grado de desafección del Estado en la inclusión. Estos rasgos marcan la trayectoria de estas conclusiones, que comienzan con una breve descripción global del fenómeno y terminan con la necesidad de tener en cuenta las percepciones que sobre él se dan.

## **a) La dimensión de la población extranjera**

**2.** El Padrón Municipal de Habitantes y la Encuesta de la Población Activa (EPA) estiman alrededor de cinco millones en total y los extracomunitarios suman casi tres millones y medio. El registro de residentes es el que ofrece una cifra más baja, que ronda (agregando los permisos en trámites de renovación) los 4.250.000 extranjeros, con 2.500.000 de inmigrantes no comunitarios. Resumiendo: entre el 11% y el 9% de los habitantes de España. Hemos sido el segundo país de la OCDE en cuanto a volumen absoluto de entradas de inmigrantes y el primero si los cálculos se hacen en términos relativos, es decir, respecto al tamaño de nuestra población.

**Tabla 7.6. Evolución de las cifras de población extranjera o inmigrante según distintas fuentes estadísticas y registros administrativos, 2005-2008 (en miles)**

	EPA		Padrón		Residentes	
	Total	Extracomunitarios	Total	Extracomunitarios	Total	Extracomunitarios
2008	5.010	3.470	5.220	3.125	3.980	2.360
2007	4.410	3.100	4.520	2.810	3.020	2.100
2006	3.780	3.210	4.140	3.225	2.740	1.960
2005	3.160	2.650	3.730	2.960	1.980	1.305

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (I trimestre); INE, Padrón Municipal de Habitantes (1 de enero); MTAS, Anuario Estadístico de Inmigración (permisos de residencia en vigor a 31 de diciembre). Elaboración propia.

**3.** La mitad de los inmigrantes son mujeres, tanto según la EPA como el Padrón, mientras que el registro de residentes da una diferencia de nueve puntos porcentuales a favor de los hombres (54% frente al 46%). Esta desigual talla de la inmigración femenina apunta una feminización de la irregularidad y con ella una mayor vulnerabilidad y riesgo de exclusión social. Todas las fuentes dicen que los europeos suman más del 40%, los americanos alrededor de un tercio (excepto la EPA, que los eleva al 40%) y los africanos rondan el 20%. Respecto de la última década del siglo anterior y en lo que va del siglo XXI, la inmigración en España se ha latinoamericanizado y europeizado. Y en cuanto a las estimaciones de los indocumentados extracomunitarios, oscilan entre 500.000 y 700.000.

**4.** Ha variado significativamente la composición de la población extranjera y lo ha hecho mucho el caudal. Las altas de residencia han dado un triple salto en muy pocos años. La rapidez y el volumen acrecientan la dificultad de la integración y máxime en un contexto de crisis económica. En una frase: la cantidad, la heterogeneidad y la intensidad de los flujos de instalación van a resultar decisivos en la constitución de minorías en lugares de alta concentración de inmigrantes. Además, la percepción de la inmigración en la sociedad de destino ha variado a la par que lo han hecho los flujos en diversidad e intensidad. Al principio de los noventa el perfil migratorio dominante era bien simple: varón joven y marroquí. Así se veía a los foráneos extracomunitarios. La mayoría de los residentes extranjeros eran, no obstante, europeos y comunitarios y en sintonía con esa composición no se les consideraba ni se les miraba como inmigrantes.

**Tabla 7.1. Evolución de algunos indicadores demográficos referentes a la población extranjera residente en España, 2000-2008**

Indicadores	2008 (%)	2000 (%)
Extranjeros empadronados/total empadronados	11	2
Residentes/total población	9	2
Stock de TE/total trabajadores en España	10	3
Mujeres extranjeras trabajadores/stock trabajadores extranjeros	39	35
No comunitarios/total extranjeros residentes	59	48
Permisos permanentes/total permisos Régimen General (2002-07)	36	26
Residentes africanos/total extranjeros residentes	21	27
Residentes latinoamericanos/total extranjeros residentes	31	20
Alumnos extranjeros/total alumnado	9	1
Nacidos de madre extranjera/nacimientos totales (2007)	19	5
Matrimonios extranjeros/matrimonios totales (2007)	17	5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (Padrón Municipal de Habitantes y Movimiento Natural de la Población); Ministerio de Trabajo e Inmigración (residentes extranjeros con permiso en vigor y trabajadores extranjeros en alta laboral), y Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (alumnado extranjero no universitario). Elaboración propia.

**5.** En la actualidad, el panorama inmigratorio es complejo y variado. Encontramos fuertes comunidades foráneas procedentes de los tres continentes: latinoamericanos, europeos del Este y africanos. Los nacimientos de madre extranjera y los matrimonios en los que al menos uno de los cónyuges no es español tienen un peso superior en sus denominadores al promedio total de extranjeros residentes. Hay corrientes migratorias donde predomina la inmigración femenina y los «extranjeros comunitarios» rumanos y búlgaros se perciben socialmente como inmigrantes. En resumen, un mapa muy diverso que incluye: familias, varones solos, mujeres jefas de hogar, inmigrantes jubilados y trabajadores cualificados, temporales y permanentes, residentes comunitarios e inmigrantes (rumanos) comunitarios.

## b) La composición sociodemográfica

**6.** En los últimos cinco años tanto la población inmigrante como la nativa se han *masculinizado*. Han evolucionado a la par y en la misma dirección. El resultado final es mitad hombres y mitad mujeres. Los datos muestran que en los últimos quince años ha disminuido un 2,5% el peso de las mujeres foráneas. Durante toda la década de los noventa del siglo xx, la proporción de mujeres inmigrantes superaba en cinco puntos a la de los hombres. Se podría pensar y no sin motivo que en el crecimiento del empleo en los últimos años ha aumentado la demanda de trabajadores inmigrantes varones. Un modelo de crecimiento económico apoyado en la construcción requiere trabajadores masculinos. Pero no es menos cierto que la restauración y los servicios personales menos calificados también han crecido y es un

nicho laboral donde se agolpan las mujeres inmigrantes. En las bonanzas llegan trabajadores «solos» y en las crisis se quedan las familias. Los malos momentos se resisten mejor al abrigo del grupo familiar, mientras que a la llamada urgente del trabajo se puede acudir más rápido y libre cuando se está solo. Esa sería la formulación en sus términos más simples. En las crisis económicas también aumentan las rupturas familiares y con ellas el riesgo de feminización de la pobreza.

**Tabla 7.7. Distribución de las características de la población inmigrante total y de la población nacional total (mayor de 15 años).**

	INMIGRANTES			NACIONALES			INCIDENCIA		
	2003-07	1997-01	1992-96	2003-07	1997-01	1992-96	2003-07	1997-01	1992-96
<i>Sexo</i>									
Varón	49,8	47,1	47,4	49,3	48,2	48,2	1,0	1,0	1,0
Mujer	50,2	52,9	52,6	50,7	51,8	51,8	1,0	1,0	1,0
<i>Estado civil</i>									
				0,0					
Soltero	38,7	34,5	33,3	30,9	31,5	31,2	1,3	1,1	1,1
Casado	54,4	59	59,2	57,9	58,3	59,2	0,9	1,0	1,0
Otro	6,9	6,5	7,5	11,2	10,2	9,7	0,6	0,6	0,8
<i>Posición familiar</i>									
Persona de referencia	33,7	33,8	34,1	35,5	39,1	38	0,9	0,9	0,9
Cónyuge	25,5	29,7	29,9	24,5	28,3	28,4	1,0	1,0	1,1
Hijo/a	19,3	10,7	12,6	34,2	27	27,3	0,6	0,4	0,5
Otro	21,5	25,9	23,4	5,8	5,5	6,3	3,7	4,7	3,7
<i>Grupo de edad</i>									
16-24	16,8	16,7	18,8	10,8	17,2	19	1,6	1,0	1,0
25-34	34,6	36,4	36,5	15,9	17,1	17,5	2,2	2,1	2,1
35-49	29,82	35,7	29,7	22,4	24,2	23,2	1,3	1,5	1,3
Más de 50	8,08	11,2	15	34,8	41,5	40,3	0,2	0,3	0,4
<i>Estudios</i>									
Sin estudios	9,0	16,3	14	11,6	17,1	19,3	0,8	1,0	0,7
Primarios	20,4	22,5	25,4	24,7	29,4	34,7	0,8	0,8	0,7
Secundarios	52,6	44,1	42	43,8	42,2	37,4	1,2	1,0	1,1
Superiores	18,0	17	18,5	20,0	11,2	8,6	0,9	1,5	2,2
<i>Años de residencia</i>									
Menos 1 año	9,8	11	9,7						
1-4 años	53,0	35	37						
5-9 años	26,5	28,9	21,4						
10-14 años	6,5	12,6	15,7						
15 + años	4,1	12,5	16,2						

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Población Activa.

**7.** Si nos dejamos llevar por la explicación de la inmigración como fiel reflejo de la demanda laboral, atribuiremos cualquier modificación de su fisonomía a los avatares y demandas del mercado, ignorando la dinámica propia y la relativa autonomía de la inmigración como proceso social. En lo que respecta a la distribución según el *estado civil* parece que cuando la economía crece aumenta el peso de los solteros. Ha disminuido un 5% la proporción de casados en los últimos seis años. Se ha dado un doble proceso de inmigración y arraigo: instalación del núcleo familiar y atracción de mano de obra. Vienen los hijos jóvenes y llegan también jóvenes trabajadores. En la composición de los hogares que refleja la *posición familiar sigue predominando* la persona principal. El peso de la persona de referencia no ha variado en quince años. Lo que sí aumenta es la proporción de hijos en los hogares y disminuye la de los miembros del hogar con un parentesco alejado o inexistente.

**8.** En la distribución de los inmigrantes según *grupos de edad* lo que más resalta son los adolescentes y jóvenes entre 16 y 35 años: un rejuvenecimiento de la inmigración en edad activa. En la comparación entre inmigrantes y españoles sobresalen los tres grupos centralmente activos, es decir, entre 16 y 50 años. Se trata de una población joven y volcada en la actividad en donde escasean los mayores de cincuenta años. Más de un tercio de los españoles supera los 50 años frente al 8% de los inmigrantes, mientras que la mitad de los foráneos no ha cumplido los 35 años, doblando la proporción de los nacionales que están por debajo de esa edad. En una frase: la proporción de inmigrantes jóvenes duplica la de los españoles y en cambio estos cuaduplican el peso de los inmigrantes de edades maduras.

**9.** Esta población inmigrante de países terceros en su mayor parte *ha venido hace poco tiempo*. Más de la mitad no ha cumplido un lustro de vida en España y uno de cada cuatro lleva instalado entre cinco y diez años. En su mayoría están recién llegados y sólo uno de cada diez hace más de 10 años que vive aquí. Esta lectura retrata lo que ha sido la década de la transición migratoria en España, caracterizada por unas corrientes entrantes de gran envergadura. La otra lectura de los datos es la del arraigo. Si calificamos de permanentes a los inmigrantes que llevan más de cinco años residiendo en España, tenemos un 37% del total. Sumarían alrededor de un millón y medio de los más de cuatro millones que estima la EPA. La proporción es acorde al peso de los permisos permanentes de residencia y el volumen absoluto no se aleja demasiado si se tiene en cuenta que en la encuesta se incluye a los rumanos y búlgaros. Además, es razonable sumar las residencias renovadas por segunda vez, una buena parte de las cuales ha necesitado más de cinco años de estancia para alcanzar esa relativa estabilidad. A la vista de los datos recordemos la cuestión. ¿Retornarán algunos de estos permanentes o huirán los recién llegados? La apuesta es que saldrán pocos en un principio y si la crisis se prolonga serán más bien aquellos que pueden maniobrar con lo ganado.

**10.** Esa reciente instalación repercute en la escasez de experiencias de malos tiempos y en la endeblez de los derechos acumulados por los inmigrantes. En resumen, acrecienta su riesgo de exclusión. Resalta su vulnerabilidad para enfrentarse a la crisis. Su reacción no se

puede anticipar y dependerá tanto de la situación en los respectivos países de origen como de la percepción que los inmigrantes se formen acerca de la duración y profundidad de esta crisis. La fortaleza y la resistencia de los inmigrantes es una cuestión de carácter y de proyecto migratorio pero también está en relación con las capacidades individuales y grupales atesoradas para hacer frente y sortear las dificultades. En definitiva, su comportamiento se adecuará a la composición de lugar que se hagan, a las oportunidades que se les aparezcan y a los recursos disponibles. Entre los recursos con los que cuentan sobresalen los educativos y las redes de acogida y señaladamente el apoyo del Tercer Sector.

**11.** La contribución de los inmigrantes al crecimiento de la población total de España está siendo de profundo calado. Más del 80% de ese incremento poblacional en los últimos dos años se debe a su instalación. Desde principios de siglo su aporte ha superado el 70% del aumento total de la población. En otras palabras, al menos siete de cada diez habitantes que han aumentado la población en España durante el siglo XXI son inmigrantes. Lo que aún resulta más importante y decisivo para el futuro demográfico del país es que su contribución al crecimiento vegetativo es también mayoritaria. Nada menos que el 63% del aumento de la población total por la vía «natural» se debe a los inmigrantes.

<b>Tabla 7.10. Incidencia de la población extranjera en el crecimiento de la población</b>			
	2006	2000	1996
Crecimiento total (%)	82,96	72,41	29,24
Crecimiento vegetativo (%)	63,26	45,97	58,74
Saldo migratorio (%)	90,21	74,1	26,96

Fuente: INE, Padrón Municipal de Habitantes; INE, Movimiento Natural de la Población (datos provisionales del MNP de 2006 y del Padrón a 1-1-2007). Elaboración propia.

**12.** La inmigración tiene una gran incidencia en dos grupos demográficos que tienen un alto carácter estratégico, a saber: las personas activas y las mujeres en edad de procrear. Dado que su proporción supera en esos dos grupos el listón que alcanza en el total de la población, resulta, entonces, que su contribución demográfica reúne la doble condición de ser beneficiosa a corto y clave a medio plazo. La conclusión es que en esos dos grupos, los inmigrantes superan el nivel alcanzado en el total de la población. Concretamente: en dos puntos porcentuales cuando se compara con la población en edad de trabajar y en tres puntos cuando se coteja con población femenina en edad de reproducir. El aporte demográfico de la inmigración, aunque tenga más repercusión en el crecimiento de la población joven que se incorpora al mercado de trabajo, también repercute positivamente en el grupo de mujeres en edad reproductiva.



**Tabla 7.11. Incidencia de la población extranjera en la estructura de la población**

	2006	2000	1996
Peso en la población total	9,6	2,81	1,37
Peso en la población de 20-64 años	11,42	3,29	1,59
Peso en la población femenina	8,88	2,66	1,33
Peso en las mujeres en edad fértil	12,21	3,36	1,58

Fuente: INE, Padrón Municipal de Habitantes; INE, Movimiento Natural de la Población (datos provisionales del MNP de 2006 y del Padrón a 1-1-2007). Elaboración propia.

**13.** El hecho que cabe resaltar es que estamos doblando el cabo en nuestra experiencia como país de inmigración. Desde considerar la inmigración como un asunto exógeno hasta verla y analizarla como población propia. Hemos de tener en cuenta que, cada año, se españolizan o naturalizan miles de extranjeros. Más de 62.000 en 2006 y la cifra se ha multiplicado por tres en los últimos cuatro años. Nacen anualmente más de 80.000 niños de madre extranjera y ya suman 700.000 los menores extranjeros en las escuelas. Hay que agregar los hijos de madre naturalizada y los debidos a la unión de un padre extranjero con una madre española. En relación con los menores extranjeros que se han escolarizado, los datos muestran su concentración en la escuela pública. Claro que concentración no equivale a *gueto*, ni tampoco el despliegue de dos vías educativas significa segregación. Lo que aísla y hunde al niño es la degradación de su entorno urbano, el pesimismo familiar y la descapitalización de la escuela. Los alumnos extranjeros se han multiplicado por siete entre el curso 1999-2000 y el 2007-2008, pasando de cien mil a setecientos mil en números redondos. Con su entrada en el sistema educativo español se rompen tres lustros de disminución del alumnado como resultado de la caída de la natalidad.

**14.** La presencia mayoritaria de menores latinoamericanos y de la educación primaria (43 % del total en ambas rúbricas) suaviza los costes sociales de la integración y a la par presenta el reto del éxito educativo y de la posterior movilidad social de los niños que se habrán formado en España. En efecto, el dominio de la lengua será un obstáculo menor y la temprana inserción educativa también supone una ventaja de cara a su integración escolar. El desafío es engrasar las instituciones educativas y el ascensor social. De no hacerlo el escenario que se abre es el de un doble fracaso (educativo y ocupacional) y sus resultados han quedado patentes en los barrios franceses con la desesperada reacción de los hijos de la inmigración. Es ahora cuando hay que atajar la transmisión generacional de la exclusión.

**Tabla 7.4. Evolución del alumnado extranjero no universitario por continente de nacionalidad, 1997-98/2007-08**

	2007-08	2006-07	2005-06	2004-05	2003-04	2002-03	2001-02	2000-01	1999-00	1998-99	1997-98
Europa	202.658	171.752	143.412	119.850	100.281	77.601	54.373	43.215	36.240	28.044	25.824
Unión Europea*	176.687	77.051	70.746	62.424	56.196	46.756	38.120	33.519	29.543	23.523	22.036
Resto de Europa	25.971	94.701	72.666	57.426	44.085	30.845	16.253	9.696	6.697	4.521	3.788
África	135.086	118.454	103.956	88.263	75.923	60.613	48.873	38.876	31.899	24.219	21.379
América del Norte	6.609	6.028	5.672	5.063	4.712	3.972	3.652	2.826	2.401	1.939	2.134
América Central	25.328	21.292	19.138	17.626	15.311	13.171	10.724	8.802	6.762	4.891	4.123
América del Sur	291.258	259.935	231.087	206.127	186.759	136.204	76.475	37.684	21.037	14.475	12.292
Asia	33.064	28.626	26.170	22.589	18.248	14.887	12.205	10.237	8.732	6.842	6.332
Oceanía	325	309	278	244	231	188	169	134	145	103	107
NC	862	1.644	1.241	756	652	515	641	142	87	74	144
Total	695.190	608.040	530.954	460.518	402.117	307.151	207.112	141.916	107.303	80.587	72.335

\* A partir del curso 2004-05 se incluyen los 10 nuevos países miembros, que en cursos anteriores están recogidos en «Resto de Europa». Y a partir del curso 2007-08 se incluye a Bulgaria y Rumanía como alumnado comunitario (UE-27)

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no Universitarias, Ministerio de Educación y Ciencia (Cursos 1995-96 al 2007-08). Los datos del curso 2007-08 son provisionales. Elaboración propia.

Tabla 7.5. Evolución porcentual del alumnado extranjero no universitario por curso y ciclo formativo, 1996-97/2007-08\*

	2007-08	2006-07	2005-06	2004-05	2003-04	2002-03	2001-02	2000-01	1999-00	1998-99	1997-98	Incremento 06-07 al 07-08
E. Infantil/ Preescolar	118.007	104.014	94.162	85.834	78.986	60.042	39.048	24.571	17.148	12.387	12.260	13
E. Primaria (1)	292.457	261.583	228.842	199.023	174.722	132.453	87.685	59.386	43.943	34.017	34.923	12
E. Especial	2.760	2.393	1.863	1.588	1.331	965	560	428	330	178	235	15
ESO	197.184	168.824	146.966	124.878	107.533	80.286	55.246	38.163	29.644	22.558	15.167	17
Bachilleratos	27.181	25.382	21.936	19.202	15.520	12.099	8.605	7.066	6.235	6.295	6.711	7
FP	27.547	29.364	24.398	19.411	14.682	10.467	6.728	4.574	3.640	2.648	2.855	-6
Otras	25.466	16.480	12.787	10.582	9.343	6.656	5.824	4.668	3.586	0	0	55
No consta	4.588	0	0	0	0	4183	3416	3.060	2.777	2.504	184	—
<b>Total</b>	<b>695.190</b>	<b>608.040</b>	<b>530.954</b>	<b>460.518</b>	<b>402.117</b>	<b>307.151</b>	<b>207.112</b>	<b>141.916</b>	<b>107.303</b>	<b>80.587</b>	<b>72.335</b>	<b>14</b>

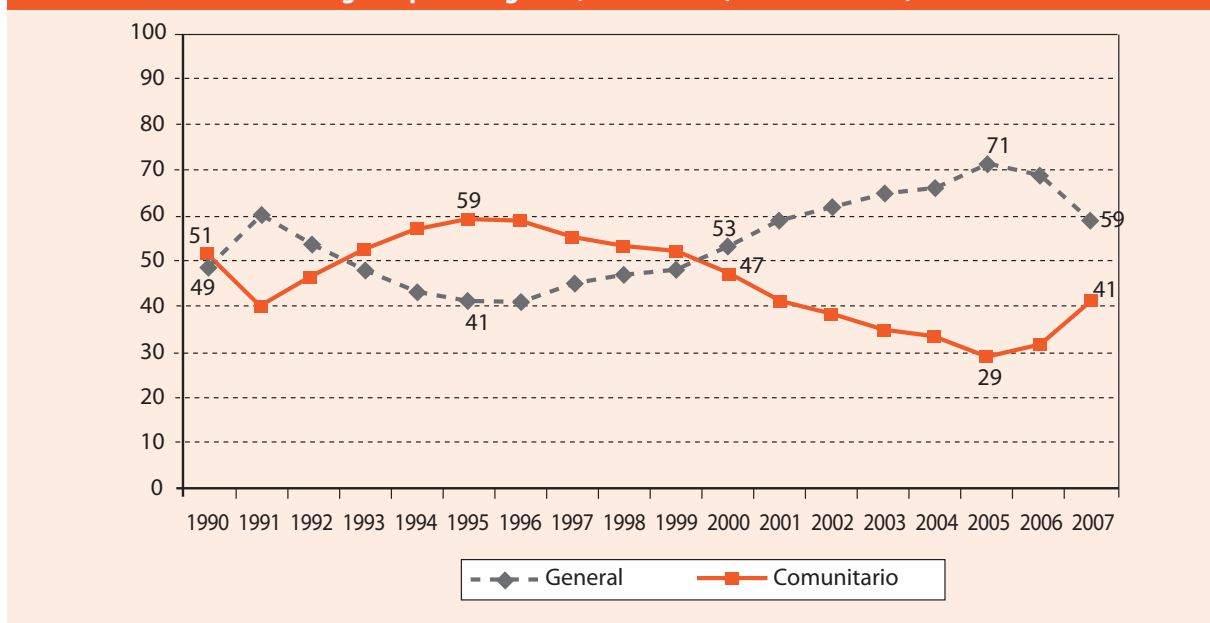
\* A partir del curso 2004-05 se incluyen los 10 nuevos países miembros, que en cursos anteriores están recogidos en «Resto de Europa». Y a partir del curso 2007-2008 se incluye a Bulgaria y Rumanía como alumnado comunitario (UE-27)

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no Universitarias, Ministerio de Educación y Ciencia (cursos 1995-96 al 2007-08). Los datos del curso 2007-08 son provisionales. Elaboración propia.

### c) La segmentación jurídica

**15.** La legislación vigente ha sido repetidamente reformada para su homologación con la UE. En realidad todas las reformas que se han sucedido desde 2000 han ido en el sentido de rebajar los derechos y acrecentar los deberes de los inmigrantes. Hay tres círculos que, listados de menor a mayor vulnerabilidad, inciden en la exclusión jurídica: régimen comunitario, régimen general e irregularidad documental. Los extranjeros en régimen comunitario gozan de un estatuto ventajoso tanto en el plano de los derechos políticos como sociales. No por ello están a salvo de sufrir discriminaciones laborales y sociales (los rumanos constituyen la prueba) pero su seguridad jurídica y su abanico de derechos ha subido muchos enteros. Comunitario no es sinónimo de no excluido, pero atempera mucho el riesgo y el tiempo de la exclusión.

**GRÁFICO 7.3. Evolución de extranjeros con tarjeta o permiso de residencia en vigor a 31 de diciembre según tipo de régimen, 1990-2007 (% horizontales)**



Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería (1999-2006). Avance 2007 del Observatorio Permanente de la Inmigración MTAS. Elaboración propia.

**16.** El inmigrante extranjero situado en el régimen general (no comunitario) de inmigración tiene una larga carrera de obstáculos hasta conseguir la estabilidad legal y documental. Una escalera de permisos que van del inicial al permanente pasando por dos renovaciones intermedias. Una vez subidos los cuatro peldaños estará en buenas condiciones de integrarse en la sociedad. Hasta el momento de obtener el permiso permanente su situación es reversible y vulnerable. Los tres primeros peldaños se pueden subir o bajar dando un

Tabla 7.8. Extranjeros en Régimen General por tipo de permiso a 31 de diciembre, 2002 - 2007

	2007		2006		2005		2004		2003		2002	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Inicial	324.918	13,8	257.541	12,3	768.768	39,3	258.320	19,8	201.875	18,8	277.503	33,6
1ª renovación	873.425	37,1	844.857	40,4	300.454	15,3	390.269	29,9	430.580	40,1	114.254	13,8
2ª renovación	271.925	11,5	331.941	15,9	414.900	21,2	230.444	17,7	157.779	14,7	214.134	25,9
Permanente	851.589	36,1	634.531	30,3	431.840	22,1	387.528	29,7	274.547	25,5	211.296	25,6
Otros	35.361	1,5	23.225	1,1	42.129	2,2	38.480	2,9	10.114	0,9	9.769	1,2
Total	2.357.218	100	2.092.095	100	1.958.091	100	1.305.041	100	1.074.895	100	826.956	100

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería (1999-2006). Avance 2007 del OPI MTAS. Permanente de la Inmigración (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Elaboración propia.

paso adelante y dos hacia atrás. No está reglado cuánto tiempo tarda en adquirir la estabilidad legal un inmigrante extracomunitario. El periodo para obtener el permiso permanente depende de la coyuntura económica y política, es decir, de la regularización consolidada mediante la continuidad sociolaboral.

**17.** El extranjero en régimen comunitario, aunque proceda de un país no europeo, está en situación ventajosa respecto del que reside en régimen general, y dentro del régimen no comunitario, los que han conseguido un permiso permanente o la segunda renovación andan más seguros que los iniciales o con primera renovación. La situación de irregularidad documental es la que señala el grado máximo de exclusión jurídica. Generalmente se trata de una situación atenuada cuando el extranjero está empadronado aunque sin autorización de residencia, pero la regularización documental no garantiza la estabilidad legal. La creación administrativa de una figura real y paradójica como es la de la «irregularidad sobrevenida» indica que un extranjero que ha alcanzado la documentación después de una amnistía o regularización vuelve a la situación de indocumentado cuando no consigue renovar su contratación laboral y su permiso inicial.

**18.** Esto plantea la necesidad de propiciar la regularidad documental no prohibiendo ni cegando las vías de legalización, sino, por el contrario, otorgando permisos bianuales en las regularizaciones y desvinculando en ciertas categorías la residencia del trabajo. Otra medida posible, aunque requiera modificaciones en la constitución, es la de establecer competencias de regularización a las administraciones locales, que son las instancias gubernamentales que están más en contacto con la integración ciudadana del indocumentado. Por último, la extensión de los derechos de participación política a todos los inmigrantes en situación legal, y en particular del derecho de voto a los inmigrantes permanentes, sería un acicate para la integración y un seguro contra el abuso y la exclusión. Una medida de carácter general que simplificaría mucho los ámbitos de exclusión legal sería la de contemplar dos permisos de instalación: el permanente y el temporal. Adjuntando a cada uno de ellos un listado de derechos y deberes que ventilara responsabilidades y despejara las recaídas.

## **d) La inmigración como mano de obra y la exclusión laboral**

**19.** Nuestro modelo es un modelo de inmigración laboral. Estos son los datos de la inmigración en relación con el mercado laboral.

**Tabla 7.13. Comparación de los datos del Padrón y de la Encuesta de Población Activa, 2005-2007**

	2007	2006	2005
<i>Extranjeros no comunitarios</i>			
Ocupados EPA	1.883,4	2.023,3	1.621,6
Activos EPA	2.166,1	2.321,9	1.904,9
Población EPA	3.103,0	3.209,7	2.651,8
Población Padrón (a 1 de enero)	2.811.037	3.225.280	2.955.657
Porcentaje ocupados EPA sobre Padrón	67,0	62,7	54,9
Porcentaje activos EPA sobre población Padrón	77,1	72,0	64,4
Porcentaje población EPA sobre población Padrón	110,4	99,5	89,7
<i>Extranjeros</i>			
Ocupados EPA	2.653,30	2.299,40	1.896,10
Activos EPA	3.036,20	2.622,70	2.203,60
Población EPA	4.409,6	3.778,6	3.160,9
Población Padrón (a 1 de enero)	4.519.554	4.144.166	3.730.610
Porcentaje ocupados EPA sobre Padrón	58,7	55,5	50,8
Porcentaje activos EPA sobre población Padrón	67,2	63,3	59,1
Porcentaje población EPA sobre población Padrón	97,6	91,2	84,7

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, primer trimestre; INE, Padrón Municipal de Habitantes (1/1).  
Elaboración propia.

**20.** Por ello la exclusión laboral se ha constituido en el gran eje de la política de inmigración. Hasta la fecha ha regido un *modelo* de inmigración *irregular*. Las entradas legales eran estrechas y reversibles. Ni los contingentes o cupos, ni la puerta del régimen general de inmigración, han sido suficientes para propiciar una inserción laboral legal. El mecanismo con más impacto estadístico han sido las repetidas *regularizaciones*. Circunscritos a la mano de obra inmigrante, su cruz es la irregularidad. Ese ha sido y aún continúa siendo el modo y modelo dominante en la inserción laboral de la inmigración extranjera en España. Si se cotejan las altas de la Seguridad Social y los ocupados que capta la EPA, el cálculo de trabajadores extracomunitarios en situación irregular ronda los 400.000.

**Tabla 7.12. Evolución de los trabajadores extranjeros afiliados en alta laboral a la Seguridad Social por áreas geográficas, 1999-2007**

	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
Europa	742.648	632.683	549.401	367.584	314.320	274.198	210.573	169.727	136.427
Unión Europea	672.894	351.168	285.045	249.489	206.396	178.226	158.149	141.633	—
Resto de Europa	69.754	281.515	264.356	118.095	107.924	95.972	52.424	28.094	—
África	360.785	352.397	335.738	281.515	352.397	200.301	168.452	138.321	101.162
América	744.432	713.472	690.418	390.027	325.764	293.072	177.625	105.683	65.341
Asia	128.419	120.384	110.570	77.431	65.644	60.901	47.429	24.509	28.904
Oceanía	776	827	717	522	827	449	446	294	324
Apátridas/N.C.	4.046	4.210	1.754	2.812	2.525	2.727	2.549	1.657	3.001
<b>Total</b>	<b>1.981.106</b>	<b>1.823.973</b>	<b>1.688.598</b>	<b>1.076.744</b>	<b>925.280</b>	<b>831.658</b>	<b>607.074</b>	<b>454.571</b>	<b>334.976</b>

Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales (2000-2007). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Avance 2007, Subdirección General de Estadísticas del Ministerio Trabajo y Asuntos. Elaboración propia. Social.



**21.** La inmigración activa está volcada en el empleo. En los países europeos de más tradición, el desempleo de los trabajadores extranjeros dobla como promedio al nativo y, en según qué perfiles nacionales y educativos, hasta lo triplica. Esa asimetría en el desempleo entre nativos y foráneos constituye la normalidad en los escenarios de inmigración asentada. Sin embargo, en España este panorama migratorio de madurez todavía está en ciernes. La Encuesta de Población Activa estima que entre mediados de 2003 y de 2007 el volumen de inmigrantes ocupados oscila entre 1,1 millones en el inicio y 2,6 millones a mitad de 2007, y la cantidad de parados salta de 200.000 a 350.000. Las tasas de actividad, las de ocupación y las de paro son las propias de un país de inmigración en fase creciente y reflejan una época de aceleración de la actividad económica. Las tasas de actividad y las de ocupación superan en más de veinte puntos a las de los españoles y las de paro son sólo ligeramente superiores. La tendencia del empleo en los últimos años se ha fortalecido respecto del periodo anterior. Ahora bien, los datos aún no dibujan un panorama de empleo golpeado por la actual crisis de 2008 donde, con alta probabilidad, la tasa de paro duplicará a la de los nativos.

**Tabla 7.14. Distribución de la relación con la actividad de la población inmigrante total y de la población nacional total (mayor de 15 años)**

	INMIGRANTES			NACIONALES			INCIDENCIA		
	2003-2007	1997-2001	1992-1996	2003-2007	1997-2001	1992-1996	2003-2007	1997-2001	1992-1996
<i>Relación actividad</i>									
Ocupados	69,1	59,2	49,7	50,3	42	38,3	1,4	1,4	1,3
Parados sin experiencia	1,9	2,7	2,9	0,7	1,9	2,3	2,7	1,4	1,3
Parados con experiencia	8,6	10,5	11,8	4,4	6,4	8,4	2,0	1,6	1,4
Inactivos	20,3	27,6	35,7	44,6	49,7	51,0	0,5	0,6	0,7
<i>Tasas</i>									
Tasa de actividad	79,7	72,4	64,3	55,4	50,3	49,0	—	—	—
Tasa de ocupación	69,1	59,2	49,7	50,3	42	38,3	—	—	—
Tasa de paro	13,3	18,3	22,8	9,2	16,4	21,9	—	—	—

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Población Activa.

**22.** Un indicador de integración laboral es el reparto similar por sectores de actividad de inmigrantes y nativos con igual formación y experiencia. La igualdad es un síntoma de su buena inserción. Al contrario, un signo de vulnerabilidad y de las insuficiencias en su integración es la desigual distribución por la pirámide de ocupaciones. La concentración en pocas actividades indica debilidad, pues el riesgo es mayor cuando se accede a menos anclajes laborales. En realidad, donde únicamente ha aumentado con claridad la incidencia de los trabajadores extranjeros en los seis últimos años ha sido en la construcción. Lo ha hecho con una gran intensidad, puesto que ha saltado de un 1,2 al inicio del nuevo siglo a un 1,9 en los cinco últimos años. En las otras tres ramas de actividad la incidencia de los inmigrantes, aunque es alta, se ha mantenido a lo largo de los quince años que estamos analizando. La desventaja de los inmigrantes en comparación con los nativos crece cuando se trata de su empleo en los servicios más cualificados. La baja incidencia en la industria pesada y en el comercio tiene un contrapunto esperanzador, puesto que aumenta con fuerza su presencia en la industria ligera extendiéndose lentamente hacia la pesada. Esto nos indica una cierta *difusión de los trabajadores extranjeros desde la alta concentración en las cuatro patas del modelo económico de baja productividad hacia empleos más cualificados, lo que va acercando su distribución a la de los españoles.*

Tabla 7.15. Comparación de la población ocupada inmigrante y nacional

	INMIGRANTES			NACIONALES			INCIDENCIA		
	2003-2007	1997-2001	1992-1996	2003-2007	1997-2001	1992-1996	2003-2007	1997-2001	1992-1996
<i>Sexo</i>									
Varón	57,5	59,6	61,1	60,5	63,7	66,0	0,9	0,9	0,9
Mujer	42,5	40,4	38,9	39,5	36,3	34,0	1,1	1,1	1,1
<i>Grupo de edad</i>									
16-24	14,0	12,2	11,7	10,0	12,7	13,5	1,4	1,0	0,9
25-34	41,4	39,5	42,0	28,9	27,1	27,1	1,4	1,5	1,5
35-49	37,3	40,8	36,8	39,6	38,4	37,0	0,9	1,1	1,0
Más de 50	7,2	7,6	9,6	21,4	21,8	22,4	0,3	0,3	0,4
<i>Estudios</i>									
Sin estudios	7,4	14,9	9,7	2,7	5,4	8,2	2,7	2,8	1,2
Primarios	19,7	22,7	26,6	17,2	24,1	32,9	1,1	0,9	0,8
Secundarios	17,5	44,1	41,2	26,4	52,3	44,3	0,7	0,8	0,9
Grado medio	35,6			21,2					
Superiores	19,8	18,3	22,5	32,5	18,2	14,6	0,6	1,0	1,5
<i>Situación profesional</i>									
Empresario (asalariados)	1,6	3,8	5,2	5,7	5,3	4,7	0,3	0,7	1,1
Trabajador independiente	5,1	9,7	16,8	11,2	13,4	16,0	0,5	0,7	1,1
Ayuda o negocio familiar	0,9	2,5	3,4	1,5	3,2	5,0	0,6	0,8	0,7
Asalariado	92,3	84,1	74,7	81,4	78,1	74,3	1,1	1,1	1,0

(Continúa)

Tabla 7.15. Comparación de la población ocupada inmigrante y nacional (*continuación*)

	INMIGRANTES			NACIONALES			INCIDENCIA		
	2003-2007	1997-2001	1992-1996	2003-2007	1997-2001	1992-1996	2003-2007	1997-2001	1992-1996
<i>Sector actividad</i>									
Agricultura	7,4	10,5	5,3	4,9	7,4	9,6	1,5	1,4	0,6
Industria ligera	6,5	6,2	4,5	7,4	9,0	9,9	0,9	0,7	0,5
Industria pesada	5,3	4,1	4,8	10,5	11,1	11,4	0,5	0,4	0,4
Construcción	22,4	13,0	8,7	11,6	10,5	9,4	1,9	1,2	0,9
Comercio	10,2	11,8	17,7	15,9	16,4	16,9	0,6	0,7	1,0
Restauración	14,5	14,1	18,1	6,0	6,1	5,8	2,4	2,3	3,1
Servicio doméstico	17,5	22,9	21,0	2,0	2,6	2,8	8,6	8,8	7,5
Otros servicios	16,2	17,3	20,0	41,5	36,8	34,1	0,4	0,5	0,6

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Población Activa.

**23.** De todas formas, si tomamos la distribución entre 2003 y 2007 se comprueba que sólo un 11% de los inmigrantes se ocupan como directivos, profesionales, administrativos y profesionales de apoyo. En estas cuatro casillas se concentra un 43% de los nativos. Por el contrario, en el extremo inferior y opuesto, es decir, en las ocupaciones no cualificadas, se agolpa el 41% de los inmigrantes y el 12% de los españoles. El haz y el envés. Los de arriba y los de abajo. Las dos caras de la pirámide ocupacional. La incidencia de los extranjeros en las tareas no cualificadas es tres veces superior a la de los españoles. Los inmigrantes sobresalen ligeramente en las ocupaciones de restauración y entre los trabajadores cualificados en la industria manufacturera, pero no entre los montadores y operarios de las instalaciones y maquinaria.

**24.** Hay dos indicadores que acrecientan los riesgos de exclusión laboral: la alta tasa de temporalidad contractual y la concentración en agujeros negros del mundo del trabajo como son los regímenes especiales o en sectores y ocupaciones de alta rotación y breve duración. A la concentración sectorial y ocupacional asimétrica cabe añadir el peligro que entraña *un alto y creciente índice de contratación temporal*. La incidencia de la temporalidad en la contratación de los inmigrantes duplica a la de los españoles, que de por sí es ya preocupante. Seis de cada diez trabajadores inmigrantes pende de un contrato temporal frente a uno de cada tres españoles. La señal más negativa de la temporalidad la constituye su incremento en los últimos años. Una marca negativa de nuestro inestable mercado de trabajo y un augurio de la fragilidad de los trabajadores extranjeros a la hora de enfrentarse a la crisis. El peso de los contratos indefinidos entre los inmigrantes se ha reducido diez puntos en los últimos diez años.

**Tabla 7.16. Distribución de la temporalidad de la población inmigrante asalariada y de la población nacional asalariada**

	INMIGRANTES			NACIONALES			INCIDENCIA		
	2003-2007	1997-2001	1992-1996	2003-2007	1997-2001	1992-1996	2003-2007	1997-2001	1992-1996
Contrato indefinido	39,6	48,8	47,6	71,8	67,5	66,5	0,9	0,7	0,7
Contrato temporal	60,4	51,2	52,4	29,2	32,5	33,5	2,1	1,6	1,6

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Población Activa.

**25.** La tasa de paro de los inmigrantes ha subido tres puntos durante el primer trimestre de 2008 y se sitúa en el 15%. El desempleo entre los inmigrantes tiene sexo y edad. Afecta más a las mujeres en general, la mujer inmigrante está más igualada en el infortunio del desempleo con los varones extranjeros. Además, el paro impacta con más intensidad entre los jóvenes extranjeros de 16 a 24 años. La formación de esos jóvenes parados pudiera suavizar los fracasos en la inserción social y las expectativas frustradas que ocasiona la falta de movilidad social y ocupacional. El desempleo atrapa con más intensidad a los inmigrantes que llevan menos de tres meses buscando trabajo y en general a los de entrada más reciente. Los datos de los Servicios Públicos de Empleo resultan válidos para argumentar acerca de la menor integración de los extranjeros en el acceso a estos servicios de colocación. Lo reciente de su llegada, la incidencia de la irregularidad y la falta de información son los factores que explican en parte el hecho de que más de la mitad de los desempleados extranjeros no estén inscritos en ellos.



Tabla 7.17. Distribución de las características de la población inmigrante y de la población nacional desempleada

	INMIGRANTES			NACIONALES			INCIDENCIA		
	2003-2007	1997-2001	1992-1996	2003-2007	1997-2001	1992-1996	2003-2007	1997-2001	1992-11996
<i>Sexo</i>									
Varón	47,4	49,5	58,6	43,4	43,4	50,2	1,1	1,1	1,2
Mujer	52,6	50,5	41,4	56,6	56,6	49,8	0,9	0,9	0,8
<i>Grupo de edad</i>									
16-24	21,2	20,8	24,0	25,1	28,7	33,3	0,8	0,7	0,7
25-34	38,5	38,1	44,9	28,9	31,5	32,4	1,3	1,2	1,4
35-49	29,3	34,3	26,3	30,5	27,6	23,8	1,0	1,2	1,1
Más de 50	7,0	6,8	4,9	13,6	12,1	10,4	0,5	0,6	0,5
<i>Estudios</i>									
Sin estudios	10,0	14,6	16,6	4,7	7,5	8,9	2,1	1,9	1,9
Primarios	21,3	21,6	27,0	21,3	21,8	28,6	1,0	1,0	0,9
Secundarios	50,3	43,7	37,1	52,4	57,8	53,8	0,9	0,8	0,7
Superiores	18,4	20,0	19,3	21,7	12,9	8,7	0,8	1,6	2,2

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Población Activa.

**26.** Uno de los signos claros de la exclusión de los inmigrantes es el desempleo. Y la otra clave de su fragilidad social es la irregularidad laboral. La situación de indocumentación administrativa (no disponer de una autorización o permiso de residencia) suele ir asociada a la inexistencia de un contrato de trabajo. Todo ello constituye un compendio de su vulnerabilidad. El recorrido migratorio es complejo e incluye dos espacios y comprende tres secuencias de tiempo. Un momento inicial de ingreso en el mercado de trabajo en donde se registra una alta incidencia de la irregularidad (que varía dependiendo de las políticas de regularización). Un periodo intermedio donde el inmigrante trata de afianzar la legalidad renovando el contrato de empleo. Y, un tercer plazo, donde el arraigo y la permanencia predominan. La síntesis es un modelo compuesto de un espacio laboral donde la inserción legal desde la entrada todavía es minoritaria y libra un pulso con la cultura del trabajo clandestino. El segundo componente de ese modelo mixto laboral y de arraigo es la permanencia y la integración de los foráneos como minoría que estructura la sociedad española. Se trata del anclaje de familias, escolares, trabajadores con residencias permanentes y demandas de naturalización. En definitiva, es un modelo mixto, con un espacio de trabajadores temporales o volanderos y otro de inmigrantes que trabajan y arraigan. La parte irregular del modelo ha disminuido en cuanto al volumen, pero persisten la cultura y la dinámica de la irregularidad. La dimensión de la irregularidad puede crecer.

**27.** Un dato significativo para el análisis de la exclusión es el incremento de la presencia de las mujeres en los flujos de inmigración. Lo más relevante es el aumento de las tasas de irregularidad laboral de las trabajadoras extranjeras. Y esto genera un doble riesgo de exclusión y de vulnerabilidad; en otras palabras, el hecho de trabajar sometidas a un régimen laboral que hasta ayer mismo era oficialmente catalogado como «especial» y la carga de su monomarentalidad. Redunda en la invisibilidad de estas mujeres trabajadoras la alta concentración como empleadas de hogar en régimen interno y la informalidad de su régimen laboral en condiciones de acceso, derechos, obligaciones y remuneración. Los últimos tres procesos de regularización registran esta tendencia. El peso del servicio doméstico en las cuatro legalizaciones masivas ha pasado del 21% en 1991 al 32% en la normalización de 2005. Esa tendencia tiene ventajas e inconvenientes respecto de los riesgos de exclusión social. Dos de las características socioculturales de las mujeres extranjeras en situación irregular ayudan a evitar o suavizar el impacto de la exclusión, a saber: tienen más estudios y en su mayor parte dominan el español. Otros rasgos como la procedencia latinoamericana, les aseguran una acogida más favorable y su preferencia para el cuidado de los mayores, el servicio de hogar y el trabajo en la restauración. Además, y en mayor proporción que los hombres, tienen aquí a la familia, lo que en definitiva les otorga una mayor estabilidad y una mejor aceptación. En el lado negativo y más proclive a su exclusión figuran los salarios más bajos y su mayor tasa de paro. La responsabilidad del mantenimiento de los hijos que se quedaron en el país de origen, así como la incidencia de las separaciones, abusos, violencias y abandonos les hace más vulnerables. El aislamiento público y el desgaste emocional del trabajo como internas y cuidadoras juegan a favor de su indefensión y de su explotación.

**Tabla 7.18. Permisos de trabajo según sector de actividad y regularizaciones**

	NORMALIZACIÓN 2005	ARRAIGO 2001	REGULARIZACIÓN 2000
Servicio doméstico/hogar	31,7	29,8	17,7
Construcción	20,8	20,0	14,6
Agricultura	14,6	12,6	28,0
Hostelería	10,4	8,6	11,9
Comercio al por menor	4,8	3,5	5,1
Resto	17,8	25,5	22,7
<b>Total</b>	<b>687.138</b>	<b>132.549</b>	<b>120.488</b>

Fuente: Secretaría de Estado de Inmigración. Elaboración propia.

**28.** La segregación ocupacional y laboral *por género del mercado de trabajo español* se resume en los siguientes datos: en los puestos de toma de decisión la relación es de 3 a 1 a favor de los hombres. Las tasas de actividad de las mujeres españolas son un 17% inferiores a las de los hombres, mientras que las tasas de paro, según el grupo de edad, llegan a duplicar las de los varones. La brecha salarial indica que las remuneraciones de las mujeres son inferiores en un 30% a las de los hombres y por fin que respecto a la contratación a tiempo parcial las féminas mantienen un abusivo predominio, puesto que el 78% del total de los contratos a tiempo parcial realizados en 2005 fueron a parar a las mujeres. Los extremos en la concentración y en la segregación laboral de las mujeres extranjeras se sitúan por un lado en las latinoamericanas, que tienen incluso tasas de actividad y empleo más altas que las nacionales e intensidades de paro semejantes, y en el otro cabo están las africanas, que muestran menos actividad, más paro y un menor nivel de empleo.

**Tabla 7.19. Características y evolución de la situación laboral de las mujeres extranjeras y españolas, 2000-2006 (números relativos)**

	2000					2006				
	España (nativas)	Europeo comunitaria	África	Latinoamérica	Asia	España (nativas)	Europa no comunitaria	África	Latinoamérica	Asia
Ocupadas	16	36	65	47	29	14	56	48	54	35
No cualificadas										
Restauración y comercio	23	18	28	32	38	24	32	36	32	20
Total	40	54	93	79	67	38	88	84	86	55
Tasa de actividad	60	58	38	71	63	67	77	45	79	60
Tasa de paro	22	21	42	14	16	12	12	25	14	12
Tasa de empleo	47	46	22	61	53	59	68	34	68	53
Tasa de temporalidad	37	80	50	36	—	37	64	66	56	25

Fuente: Carrasco, C. (2008), INE, Encuesta de Población Activa, segundo trimestre.

## e) El gobierno de las migraciones y la integración de los inmigrantes

**29.** Una de las principales tareas del Gobierno central es la de establecer cuáles son los niveles mínimos en la igualdad de derechos y en el acceso a los servicios de bienestar del conjunto de la población en cualquiera de las CC. AA. Con ello se trata de impedir la exclusión cívica y de suavizar la segmentación social. En particular, lo que se pretende es garantizar que no haya distingos entre los habitantes a la hora de disfrutar de las prestaciones de salud, educación y servicios sociales. En la actualidad, el PECCI y el Fondo para la Acogida y la educación constituyen una herramienta de ese cometido. La labor de preservar en la práctica la convivencia y la cohesión en la vida social corre por cuenta de las CC. AA y de los gobiernos locales. El hecho es que las CC. AA ya tienen sus planes de integración con evidentes diferencias en el trato que se dispensa y en la población que tiene acceso a las palancas básicas para la integración de los inmigrantes.

Tabla 7.21. Estado y ubicación administrativa de los planes de inmigración		
Comunidad Autónoma	Periodo	Consejería responsable
Andalucía	2006-2009	Gobernación
Aragón	2004-2007	Economía, Hacienda y Empleo
Baleares	2005-2007	Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración
Canarias	2006-2008	Bienestar Social, Juventud y Vivienda
Castilla y León	2005-2009	Administración Pública
Cataluña	2005-2008	Acción Social y Ciudadanía
Comunidad Valenciana	2004-2008	Inmigración y Ciudadanía
La Rioja	2004-2007	Servicios Sociales
Madrid	2006-2008	Inmigración
Murcia	2006-2009	Política Social, Mujer e Inmigración
Navarra	2002-2006	Bienestar Social, Deporte y Juventud
País Vasco	2003-2005	Vivienda y Asuntos Sociales

Fuente: M. Laparra y A. Martínez, 2008, a partir de la información facilitada por las diversas comunidades autónomas.

**30.** La tensión entre las distintas administraciones aparece por dos vías. La primera por el choque de competencias, pues las CC. AA no participan a la hora de determinar el volumen y la regulación de los flujos. La coordinación entre los distintos gobiernos autonómicos y municipales aparece como una necesidad si no se quieren añadir *tensiones a las políticas de integración*. Tanto en la formación y las políticas de empleo como en el acceso y cobertura de la atención en salud, educación y servicios sociales, falta coordinación y entendimiento. Es necesaria la mutua información y coordinación entre niveles de las administraciones dada la movilidad de los inmigrantes hasta fijar su asentamiento definitivo en una u otra vecindad. Lo cierto es que la primera acogida es una parte esencial de la política de integración.

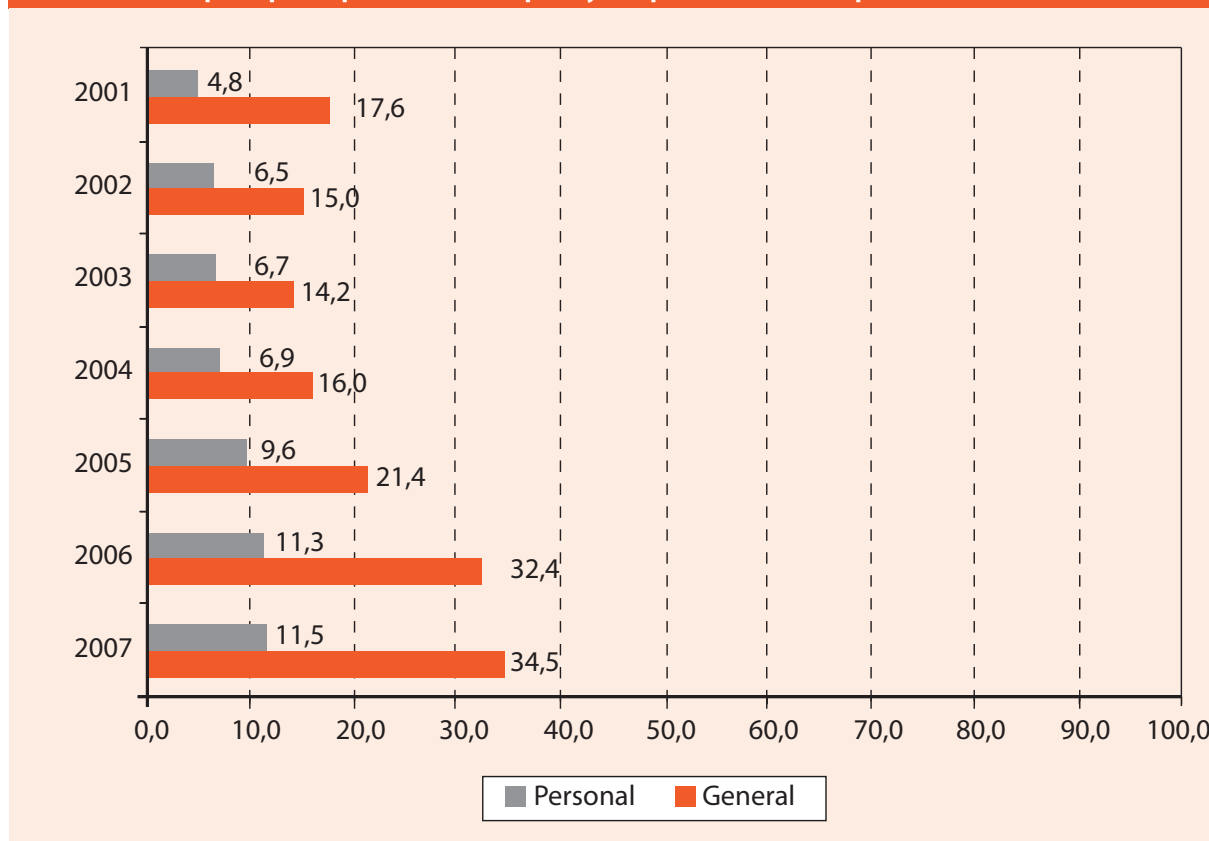
**31.** En general, los inmigrantes ocupan los peldaños más bajos de la escala ocupacional. Desempeñan los trabajos menos calificados y más temporales en los sectores donde se concentran: servicios personales, construcción, hostelería y restauración, comercio al por menor y con gran visibilidad en la agricultura. Aúpan productivamente a los españoles de clase media y en particular a las mujeres, que acceden así a trabajos más calificados y mejor remunerados, desprendiéndose de las arduas tareas de reproducción social. Pero los trabajadores extranjeros también rozan con los trabajadores y trabajadoras nativas menos calificados, que achacan la reducción de sus oportunidades de empleo a la irrupción de los foráneos. Homologar (con los requisitos y precauciones que en cada caso procedan) los títulos educativos de los inmigrantes y sus capacidades para desarrollar labores más calificadas y distintas es una vía de integración laboral. Ese reconocimiento podría comenzar en las empresas y progresivamente formalizarse en las instituciones educativas y profesionales correspondientes. Es una manera de afrontar estos roces en los momentos de crisis económica y de no encerrar en el paro y en el nicho laboral a los inmigrantes con experiencia y formación excedente. Cuando en el aumento del desempleo de los trabajadores extranjeros va a influir tanto la temporalidad de sus contratos como el hecho de operar la preferencia nacional a la hora del despido, cabe anticipar medidas que promuevan la igualdad de oportunidades y de trato a la hora del ascenso laboral.

## f) La percepción de la inmigración

**32.** Por los ámbitos laborales poco calificados existe la opinión de que los españoles desdeñan estos empleos y prefieren depender de la protección y abrigo del Estado benefactor. Según esta versión interesada, los extranjeros estarían más dispuestos a desempeñarlos y se mostrarían menos reivindicativos en sus reclamaciones de horarios y descansos. Aceptarían mejor la flexibilidad en las condiciones laborales a cambio de no sufrir menoscabos salariales. Este choque de culturas laborales percibido y real en sus consecuencias puede pronosticar un enfrentamiento en el acceso y competencia por los servicios de bienestar entre los más vulnerables sean autóctonos o foráneos. Y esa colisión afectaría de lleno a la exclusión social de los extranjeros.

**33.** El perfil sociodemográfico de los más preocupados por el lugar que ocupa la inmigración en la agenda pública es el que sigue: se trata de varones maduros, empresarios con asalariados y altos ejecutivos. En cambio, los jubilados y pensionistas ven en menor medida la inmigración como un problema nacional. Cuando se traspasa esa preocupación al entorno individual, sucede al contrario, pues los más preocupados son los obreros no cualificados y los parados. A «los de abajo» les preocupa el impacto que tiene la inmigración en lo cotidiano, pero no su valor y precio en la agenda pública. Con el roce real nace la inmigración como problema personal. Es en la escalera de vecinos y en la incertidumbre laboral entre trabajadores poco cualificados donde más crece el rechazo y la xenofobia. Así que resulta cuestionable la deducción según la cual, con el aumento de la relación personal entre españoles e inmigrantes, mejoraría la opinión favorable a su integración. No siempre el roce hace el aprecio. Máxime cuando más adelante se reconoce que dos tercios de los españoles ha tenido relación o trato con los inmigrantes. Más bien cabe concluir que la opinión es más o menos favorable según se benefician más que otros y algunos se ven perjudicados o al menos se sienten amenazados por la presencia de los inmigrantes extranjeros.

**GRÁFICO 7.7.** La importancia de la inmigración en la respuesta a la pregunta sobre los tres problemas principales que existen en España y los que más le afectan personalmente



Fuente: CIS, Barómetro de Opinión, 2001-2007.

**34.** Lo que muestran estos datos es que crece la percepción de la inmigración como problema. En efecto, cada año que pasa se percibe en mayor medida como un problema nacional y también personal. Se ha duplicado esa percepción conflictiva entre 2001 y 2007, pasando del 17% al 34% desde la perspectiva nacional y del 5% al 11% en la consideración de problema individual. Probablemente podría ser mayor la proporción de los «reacios» de no darse en un contexto de país de emigración. Es decir, es posible que surta efecto un cierto sentimiento de empatía enraizado en la historia de España como país de emigración. Ese recuerdo quizá se refleje en los sondeos de opinión en las respuestas más comprensivas hacia los inmigrantes y sus circunstancias. Pero no cabe descartar la hipótesis contraria, según la cual «no hay peor astilla que la del mismo palo» y este rechazo aflorará en toda su dimensión cuando la crisis rompa y golpee con fuerza. La memoria y la corrección política se pueden perder con la destrucción de empleo y la «sensación» de competencia por los recursos escasos. Más todavía si de las sensaciones se pasa a las evidencias.

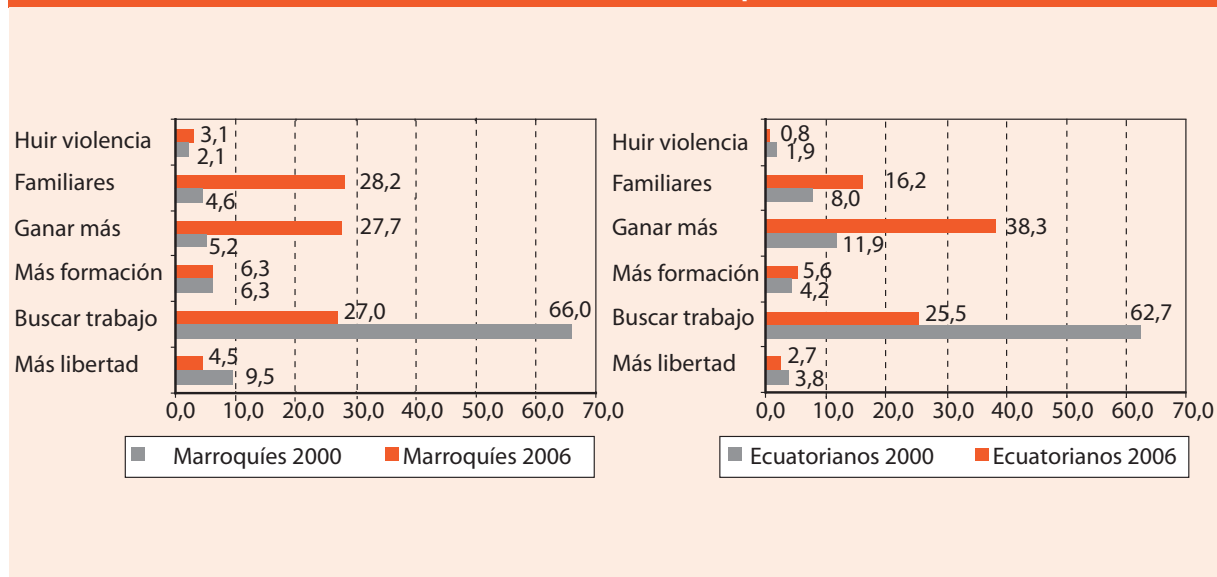
## g) ¿Ha cambiado el modelo migratorio durante el siglo XXI?

**35.** Sabemos que de los casi dos millones y medio de residentes extracomunitarios, un 36% ya tiene un permiso para residir de modo permanente. Renovable de un modo automático y sin mayor dificultad. También conocemos que otro 12% del total ha alcanzado la segunda renovación de su residencia, lo que le garantiza una cierta estabilidad legal. En números redondos, la mitad de los 2.500.000 disfruta de seguridad de residencia. La otra mitad, en cambio, está probando su residencia inicial o en la primera renovación.

**36.** Las razones que impulsan a emigrar a España nos permiten evaluar el grado de ajuste del modelo migratorio exclusivamente laboral a la realidad de sus aspiraciones. Hace seis años la respuesta era sencilla: a dos de cada tres ecuatorianos o marroquíes les empujaba la búsqueda de trabajo y lo demás eran motivos secundarios o minoritarios. Los estudios, la libertad y el dinero impulsaban, por así decirlo, a un inmigrante de cada cinco. El cuadro ha variado sustancialmente después de tres regularizaciones y un largo período de continuado e intenso crecimiento económico. Esta son la pregunta y las respuestas.



**GRÁFICO 7.8. ¿Cuál es la razón más importante que, en su caso concreto, le ha hecho decidir venir a España?**



Fuente: Encuesta de regularización 2000 y Encuesta de Inmigración Ecuatoriana y Marroquí en España realizada por el Center for Comparative Immigration Studies (CCIS) y la Universidade da Coruña (UDC) -2006-. Elaboración propia.

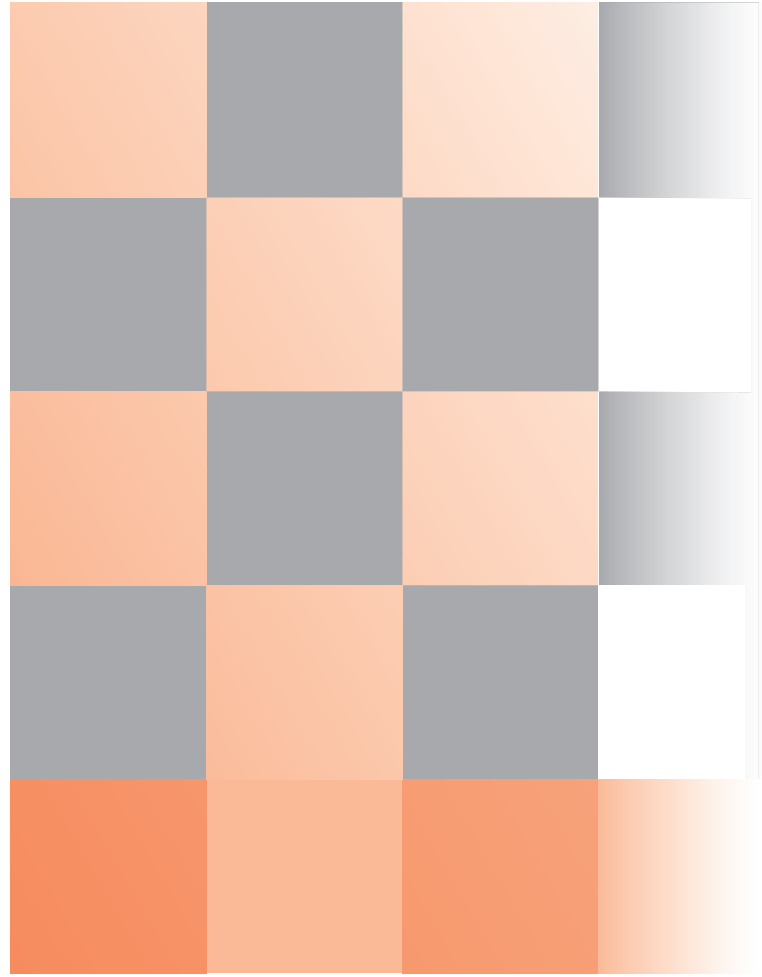
**37.** En resumen, hace un sexenio dominaba abrumadoramente la búsqueda de empleo y ahora más bien lo que prevalece es la promoción salarial; y donde, al principio del siglo XXI, era la necesidad de buscar trabajo, hoy es el arraigo familiar. Es evidente que los inmigrantes entrevistados (también los regularizados) han tenido éxito y han traído a la familia. El escenario es muy parecido para marroquíes y ecuatorianos pese a que los segundos han llegado más tarde y con menos red social instalada. La ventaja nacional quizá ha acelerado su inserción y arraigo. No desaparece del cuadro de motivaciones la búsqueda de trabajo, pero no es ya la razón que domina en solitario. Las tres fuentes de inmigración ahora más equilibradas son: la necesidad de trabajo, el nivel salarial y el arraigo familiar. Un triple pilar para el modelo migratorio.

**38.** ¿Ha cambiado el modelo migratorio durante el siglo XXI? Sí es la respuesta que cabe dar a la luz del análisis realizado a lo largo de este Informe. *Ahora se trata de un modelo dual y mixto para una inmigración más compleja.* No se ha borrado el modelo de inmigración irregular para trabajar de un modo intensivo en los empleos sumergidos, inestables y poco calificados. Al principio fue la situación irregular y con el paso del tiempo el inmigrante mantiene su trabajo y alcanza la estabilidad legal. Lo que ha cambiado de un modo profundo respecto del año 2000, cuando se formuló el dominio de ese Modelo de Inmigración para el trabajo en situación irregular, es que al menos la mitad de los residentes extranjeros han fraguado *un proyecto de bienestar e instalación familiar*. Los motivos no son los mismos, no pueden serlo porque lo que mueve no es similar a lo que retiene. El ciclo de crecimiento ha cimentado buenas razones para el arraigo. Ya no sólo es el trabajo, sino que son los hijos nacidos o escolarizados aquí, la consecución de la estabilidad legal, el reagrupamiento familiar, el disfrute de los servicios públicos de bienestar y la ventaja salarial.

**39.** La objeción principal que cabe plantear a esta transformación del modelo migratorio que combina la necesidad laboral con el bienestar social es la de si estamos comparando las razones dadas por inmigrantes irregulares (2000) y los motivos de los inmigrantes legales y asentados de 2006. En realidad, lo que medimos no son tanto los proyectos derivados de dos estatutos migratorios, uno legal y otro indocumentado, como el impacto que tiene la bonanza económica y el tiempo transcurrido en la maduración del proyecto migratorio. La transformación principal es la práctica desaparición del proyecto de retorno. Ya no se trata de un proyecto migratorio con un calendario para el regreso, sino de uno de establecimiento que transluce la evolución del inmigrante a residente-habitante.

**40.** Es el momento inicial y la extinción del proyecto migratorio lo que en realidad estamos observando. Porque los inmigrantes irregulares son en su mayoría los últimos en llegar, los más recientes. Su proyecto es el que les impulsó a venir, el que traen en la cabeza, el del arranque migratorio. Es razonable pensar que el ciclo largo de crecimiento económico que hemos vivido en España es el que ha operado ese cambio en los planes de vida. Si en el inicio la irregularidad laboral era el componente principal del modelo, ahora el cuadro general está integrado por el arraigo junto con la variable de trabajo más o menos temporal. La tensión entre la irregularidad y la legalidad ya no depende sólo del estado de la economía y de la acción política del gobierno de turno en materia de inmigración. Ahora, en el modelo dual y complejo, la permanencia legal está ya asegurada para una buena parte de los inmigrantes permanentes con independencia de la coyuntura en el empleo. La política de inmigración importa, pero la de integración legal ha ganado terreno y el inmigrante se ha convertido en minoría y habitante.

**41.** Todo lo cual se resume en la respuesta global a la pregunta fundamental. La inmigración no se reduce a flujos de mano de obra que se ajusta a las coyunturas económicas. La investigación demuestra que tanto el modelo migratorio como la política de inmigración deben ampliar sus contenidos incluyendo las necesidades laborales específicas (también en los periodos de crisis económica) y reforzando las acciones de protección social y la participación de los inmigrantes como ciudadanos tal y como evidencia el cambio que hemos registrado en sus aspiraciones y proyectos. La política de inmigración española entra ahora en una fase de madurez caracterizada por la regulación de los flujos en un período de crisis económica y la gestión de los costes sociales de la integración en un estado multinivel.



# España en el mundo

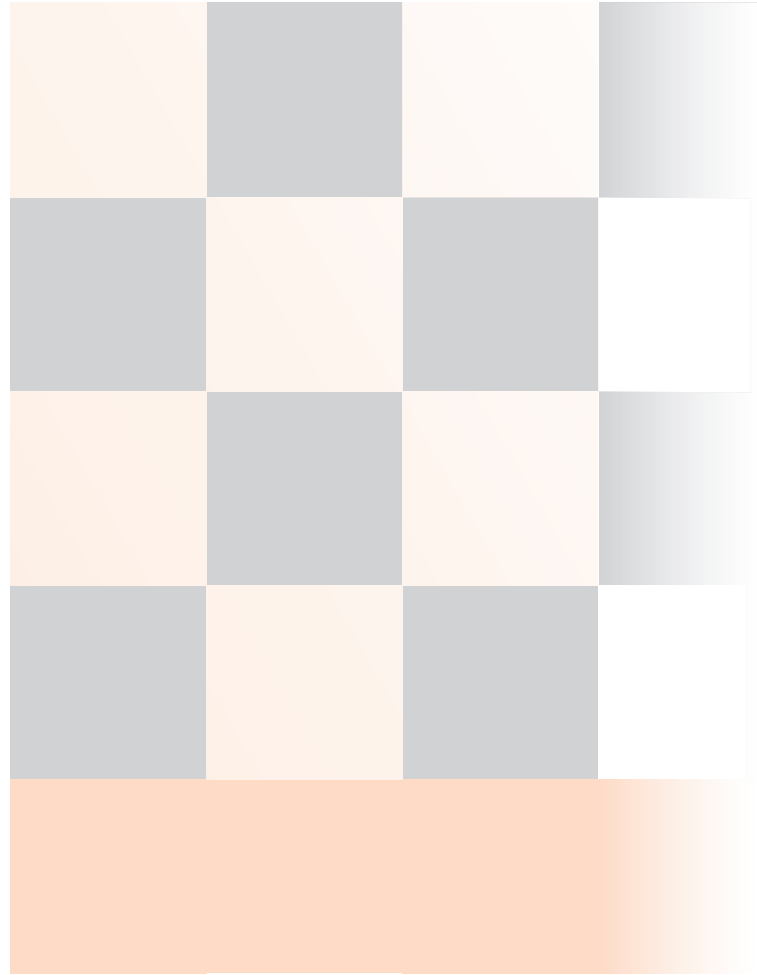
Coordinador  
JAIME ATIENZA AZCONA

Autores  
JULIA ALAMÁ  
JAIME ATIENZA AZCONA  
ALBERTO GUIJARRO  
DEBORAH ITRIAGO  
JULIO LUMBRERAS  
ENRIQUE LLUCH  
JESÚS NÚÑEZ VILLVERDE  
FRANCISCO REY MARCO

# 8

## España en el mundo

<b>a) Tendencias, gobernanza y cooperación</b> .....	247
<b>b) Comercio e inversión</b> .....	249
<b>c) Cambio climático</b> .....	250
<b>d) En relación a la ayuda al desarrollo</b> .....	251
<b>e) Movimientos y organizaciones para el cambio</b> .....	254



## a) Tendencias, gobernanza y cooperación

**1.** El mundo se encuentra en un acelerado proceso de cambio, tanto en lo geopolítico, como en lo económico o en lo climático. Las hegemonías están cambiando con rapidez y ya no estamos en un mundo unipolar, sino ante un mundo que progresivamente se encamina a ser multipolar, y por tanto más complejo, con numerosos contrapoderes entrando en acción, tanto públicos como privados. Este nuevo contexto exige estrategias adaptadas a una realidad que sólo ahora empezamos a conocer, y lo que cabe esperar de una potencia media como España, tanto en lo económico como en lo político o lo social, deberá estar matizado por los procesos de transformación en marcha y por la búsqueda de una adecuada lectura del mejor modo de promover el desarrollo y la justicia social.

**2.** Cada vez resulta más claro que ya no es posible hablar de un solo Norte y de un solo Sur. Podemos seguir hablando del Norte como el conjunto de los países más ricos e industrializados del planeta, responsables de la mayor parte de la contaminación o el consumo globales, pero ya no hay un Sur caracterizable como tal. Hace ya muchos años que se ha hablado de la existencia de «muchos Sures diferentes», pero hoy ya se alude a categorías muy diversas, difícilmente encuadrables en esa visión habitual desde los años sesenta del pasado siglo. Hay varias decenas de países de ingresos medios, con un acceso selectivo a recursos financieros pero con persistentes problemas de desarrollo, muy supeditados a los ciclos económicos y ambientales globales. Y, junto a ellos, están los países menos adelantados, los más pobres del planeta. Estos dos grupos son los que más responden a la vieja idea del Sur según era concebida décadas atrás, pero no son 1.000 millones como pretende la

doctrina más extendida en el mundo anglosajón, y su progreso no depende únicamente de medidas focalizadas, sino de una mejor distribución de ingresos, recursos y oportunidades a escala global. Y si a esa población le sumamos los millones de pobres en las nuevas potencias emergentes, como la India, China o Brasil, seguimos teniendo un Sur con dos terceras partes de la población mundial, junto a un Norte que cuenta entre sus ciudadanos con islas cada vez mayores de riqueza dentro de países emergentes.

**3.** En el campo de la gobernanza global, la política española ha mantenido a lo largo del tiempo una orientación preferente hacia la UE, que sólo se modificó durante el periodo de una mayor proximidad a los EE. UU., seguida del Mediterráneo y América Latina. En el campo del despliegue de misiones de paz, España ha sido un socio activo de la comunidad internacional, y en el de la ayuda humanitaria ha jugado un papel muy por debajo de su potencial, habiendo iniciado sólo recientemente un cambio en las estructuras organizativas, así como un aumento de los recursos para actuar con rapidez y eficacia ante situaciones que requieren respuestas humanitarias y de emergencia.

**4.** Parece claro que el reforzamiento del poder blando de las Naciones Unidas y una mayor participación y consistencia en las operaciones de mantenimiento de la paz y en la resolución de conflictos son prioritarias para el papel de España en este nuevo escenario. Asimismo, España debería jugar su papel más destacado desde Europa, prestando especial atención a sus aliados históricos, América Latina y el Magreb, y consolidando la presencia de África como nueva prioridad. Esa relación deberá tener como motor la promoción de un desarrollo que permita la seguridad humana, en directo diálogo con los Gobiernos nacionales, abriendo y promoviendo cauces de diálogo con la sociedad civil y contribuyendo a una buena adaptación de la sociedad de acogida a las importantes migraciones que llegan de esas y otras regiones.

**5.** En todo caso, interesa no olvidar que esta labor no se puede abordar únicamente en términos estrictos de ayuda al desarrollo, ni con los únicos fondos puestos en manos de la Cooperación Española para el Desarrollo. Se trata de una labor que implica a la totalidad de los agentes de la acción exterior del Estado, que deben tener una estrategia global y coherente. Exige, en consecuencia, más fondos (sostenidos a lo largo del tiempo), más coordinación (implicando no sólo a los distintos departamentos de la Administración central, sino también a los del nivel autonómico y local, sin olvidar a los no gubernamentales) y más coherencia (para no destruir por un lado lo que se trata de construir por otro).

## b) Comercio e inversión

**6.** España ha mantenido una actividad centrada en los países más ricos del planeta, siendo las relaciones con los países en desarrollo secundarias para los intereses de las empresas españolas. Bien es cierto que, en particular en lo referido a la actividad inversora, América Latina ha recibido una parte muy importante de la inversión española de grandes empresas energéticas, extractivas o de las telecomunicaciones. Por ello, el trabajo y el impacto en aquella región es mucho más amplio, y las empresas inversoras han obtenido grandes beneficios de su actividad en esa región en desarrollo.

**7.** Pero los países más pobres han quedado alejados de las redes comerciales e inversoras de las empresas españolas, y también de las políticas públicas para el fomento de las mismas. En relación con los países africanos cabe señalar que la existencia de acuerdos comerciales y de desarrollo en proceso de renegociación con la UE, ofrece oportunidades para el establecimiento de relaciones comerciales de mejor impacto sobre el desarrollo, aunque en las negociaciones la UE ha puesto un mayor acento en el beneficio propio que en el de los países socios. Las relaciones comerciales de España con el continente son cuantitativamente escasas, y sería conveniente potenciar su profundización para incrementar el volumen de transacciones con el África subsahariana.

**8.** En el campo del comercio y la inversión, es importante que se establezcan incentivos para la inserción de España en mercados menos avanzados y en los que la escasez de capital es más acuciante. El establecimiento de patrones y estándares para garantizar inversiones más beneficiosas para los países en desarrollo en que se implantan o en los que abren mercados las empresas españolas es una tarea central. Ello implica políticas socialmente responsables y positivas tanto para las empresas como para los países, superando las actuales políticas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), que hasta el momento no han sido garantía de ese mejor impacto, y suelen limitarse a actuaciones sociales compensatorias.

**9.** España es hoy una potencia mundial en lo referido a inversión exterior, ocupando en la última década el octavo lugar como inversor neto en el mundo. La inversión privada puede ser un factor importante a la hora de promover el progreso de un país en desarrollo, dadas sus restricciones de capital. Sin embargo, para que esto suceda no sirve cualquier clase de inversión, ni necesariamente en cualquier país han de darse las condiciones precisas para absorber los efectos positivos que pueden derivarse de la Inversión Extranjera Directa (IED). El porcentaje de inversiones en países en desarrollo parece alto —un 36% del total—, pero cuando las cifras se estudian con mayor detenimiento se puede observar cómo realmente la IED española se centra en muy pocos países y, a pesar de que el número de empresas que han emprendido la internacionalización no ha dejado de crecer, son unas pocas las que acaparan las grandes cifras de la inversión en estas naciones, habiendo llegado algunas de ellas a lograr la mitad de sus beneficios en América Latina, región en que se

desarrolla más del 90% de la IED dirigida al mundo en desarrollo y que se concentra en los cuatro países más avanzados de la región: Brasil, México, Argentina y Chile. Se constata, por tanto, que no son los países más necesitados de inversiones para su desarrollo en los que han entrado las empresas españolas.

### c) Cambio climático

**10.** España está en una posición de franco retraso con respecto a la mayor parte de Europa. Una larga década sin una sola medida efectiva han dado paso a una fase, desde 2006, en que por vez primera comienzan a ponerse en marcha iniciativas públicas, todavía incipientes. Pero las mismas ni siquiera han comenzado a operar, por lo que el proceso de ajuste en el consumo de energías fósiles deberá ser acelerado y, posiblemente, agresivo en nuestro país. España ha apostado hasta ahora por realizar proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio que, al generar en países en desarrollo sumideros de carbono o proyectos positivos para el medio ambiente, permiten a España reducir su cuota declarada de emisiones.

**11.** Es importante que esos proyectos trasciendan la dimensión meramente ambiental para perseguir un mejor impacto social sobre las poblaciones de los países en desarrollo, acorde con las estrategias de desarrollo puestas en marcha y contenidas en los documentos programáticos de la ayuda española. Pero es el momento especialmente de que España tome en serio su responsabilidad con el entorno global y con el propio —la vulnerabilidad de España al cambio climático es también muy elevada— y comience a encaminarse a cumplir al fin con los compromisos alcanzados en el Protocolo de Kioto.

**12.** El impacto socioeconómico de los proyectos españoles sobre el desarrollo de los países más pobres es manifiestamente mejorable, ya que los proyectos actuales están dirigidos al cumplimiento del objetivo de reducción de emisiones del Protocolo de Kioto, quedando la contribución al desarrollo sostenible en un segundo plano. Aunque existen suficientes mecanismos entre los de fomento de la exportación y la inversión, y los propios de la cooperación para el desarrollo, no se ha establecido una vinculación con las políticas de lucha contra el cambio climático y a favor del desarrollo sostenible y la capacidad de adaptación de los países más pobres, en lo que constituye un reto pendiente. Asimismo, debe darse la necesaria separación entre los recursos destinados a los proyectos MDL de los dedicados a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), pues se trata de partidas y conceptos diferentes, y sería muy preocupante que se destinaran a luchar contra el cambio climático los recursos previstos para la lucha contra la pobreza. Ahora bien, en el caso de que los proyectos MDL aumenten significativamente su impacto sobre el desarrollo socioeconómico de los colectivos más pobres y se demuestre esta situación con los criterios habituales de cooperación al desarrollo, sí podría llegar a plantearse de manera justificada su consideración como AOD adicional.



## d) En relación a la ayuda al desarrollo

**13.** La AOD ha vivido importantes transformaciones desde su surgimiento como herramienta para la promoción de cambios en el caso español. En sus primeros años, el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), un fondo de crédito concesional para promover las exportaciones a países en desarrollo respetando las condiciones OCDE absorbió la mayor parte de los recursos, dando a la ayuda al desarrollo española un carácter marcadamente comercial. En el periodo más reciente, los fondos otorgados en forma de crédito y vinculados a la provisión de bienes o prestación de servicios por parte de compañías españolas han tenido mucha menos trascendencia, quedando la mayor parte de la AOD dedicada a programas y proyectos de desarrollo.

**14.** En relación con el volumen de la ayuda al desarrollo y lucha contra la pobreza, España ha sido un donante menor hasta muy recientemente, aportando en promedio en los últimos diez años en torno al 0,23% de su PIB para esos fines —frente al compromiso del 0,7%—. A partir del año 2005 se ha vivido un significativo aumento de la ayuda, que en 2007 ya se encuentra en el 0,37%, en torno al promedio de los países más avanzados. La ayuda española ha estado especialmente centrada en América Latina, canaliza un importante volumen a través de proyectos realizados por ONGD y mantiene un considerable atraso en su orientación estratégica, con una limitada asociación con los países receptores de la ayuda.

**15.** En relación con la selección geográfica de la ayuda, se ha mantenido una marcada orientación hacia América Latina que diferencia la ayuda española de la de los principales donantes, más focalizados en África subsahariana. Esa selección se explica por la especial relación histórica, política, económica y cultural con América Latina. Pero, más allá de esta prioridad particular de la cooperación española, expresa una carencia al tener una limitada focalización hacia los países más pobres de la Tierra. España otorgó diez puntos porcentuales menos de ayuda a los Países Menos Adelantados (PMA) que los miembros del CAD en 2006 (17% por 27% de la media de los miembros del CAD); en años anteriores esa diferencia fue mucho mayor, dándose una convergencia progresiva, aunque España no ha llegado aún al mínimo 0,20% de la ayuda bilateral a los PMA.

**16.** En lo referido a la selección sectorial, la cooperación española tiene una carencia que no ha llegado a corregir, por dedicar a los llamados servicios sociales básicos menos del 20% de su ayuda —recordemos que ese 20% fue acordado en la cumbre de desarrollo social de Copenhague 1995—. Esta carencia histórica del sistema español de ayuda no ha sido subsanada en el periodo más reciente, pese al compromiso expresado en ese sentido en el plan director 2005-2008. La ayuda española ha seguido manteniendo el peso principal de sus actuaciones en los proyectos de desarrollo multisectoriales. Esa realidad revela las limitaciones estratégicas del modelo, que tan sólo en el periodo iniciado en 2004 ha dado comienzo a la puesta en marcha de iniciativas puntuales de apoyo mediante los lla-

mados «nuevos instrumentos»: ayuda presupuestaria y sectorial directa a los Gobiernos nacionales de los países en desarrollo. Las cifras destinadas a esos nuevos instrumentos son, en todo caso, ínfimas: 26 millones de euros en 2006 para una AOD total superior a los 3.000 millones de euros.

**17.** La adscripción a la Declaración de París sobre la Calidad de la Ayuda de 2005 fue un hito importante para el sistema español de ayuda, pero la reorganización acorde a los principios de esa declaración tan sólo ha comenzado no habiendo variado sustancialmente la relación de la cooperación española con sus países socios. España se encuentra a la cola de Europa en lo relativo al contenido de ayuda programática de su cooperación, con un 14%, tan sólo por delante de Portugal. Otras magnitudes que dan idea del largo camino por recorrer en términos de calidad indican que España tan sólo realiza un 10% de su AOD a demanda de los países receptores o socios y que tan sólo un 8% de la AOD española está coordinada con el resto de donantes.

**18.** En lo referido a la coherencia de políticas al interior de la Administración central, nos encontramos ante uno de los grandes retos del sistema español. La reciente disposición de recursos del para operaciones no reembolsables destinadas a realizar contribuciones a organismos no financieros ha limitado las dificultades derivadas de la ayuda reembolsable. Pero es en la política y las negociaciones comerciales en donde se producen los más relevantes problemas de coherencia, tanto en el proceso de negociación de los EPA («Economic Partnership Agreements») de la UE con los países africanos, como en las negociaciones comerciales en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o en las negociaciones de los acuerdos comerciales de la UE con la Comunidad Andina de Naciones u otras subregiones. En todos esos casos, la posición española se ha alineado con una defensa a ultranza de sus propios intereses sin tomar en consideración los posibles impactos sobre el desarrollo de países más pobres.

**19.** España se ha comportado como un socio más en las iniciativas internacionales de tratamiento de la deuda externa, cuyo principal exponente ha sido la iniciativa para la condonación de la deuda a los países más pobres y endeudados del planeta (HIPC), iniciada en 1996. La deuda externa a favor de España aumentó de manera sostenida hasta 2001, dándose en ese tiempo reducciones de deuda muy limitadas. A partir de 2002, los volúmenes de condonación de deuda crecieron y el stock de deuda pasó a crecer más lentamente, invirtiéndose la tendencia del periodo anterior. Según los datos del Ministerio de Economía, la deuda total de la que es acreedora el Estado español, que no ha vivido un crecimiento sustancial en la última década, es de 8.495 millones de euros, siendo un 50% deuda procedente de créditos FAD, un 43% de fallidos de la CESCE y un 7% procedente de otras operaciones.

**20.** Junto con la condonación de deuda, la otra línea de acción prioritaria en las actuaciones españolas en materia de tratamiento de la deuda son las operaciones de conversión de deuda, que se iniciaron con operaciones de canje por inversiones privadas en la segunda mitad de los noventa. Ya desde el año 2000 se inició una estrategia de conversión de deuda por desarrollo, con un marcado carácter comercial —es decir, vinculando los recursos canjeados a emplearse en el desarrollo local a la provisión de servicios y exportación de bienes por entidades españolas—. Más adelante, en el periodo iniciado en el año 2004, se intensificaron las operaciones de canje, vinculando los fondos resultantes a inversiones sociales en educación, medio ambiente e infraestructuras principalmente. Entre las operaciones completadas, en proceso de desarrollo y comprometidas, se habrán hecho efectivos canjes por 945 millones de euros. Por otra parte, la aportación española a la iniciativa HIPC había sido de una reducción de 1.575 millones de dólares hasta final de 2007. Un hito importante del periodo más reciente fue la aprobación en el Parlamento español de la ley de gestión de la deuda externa a fines de 2006, que incluía mecanismos de información y discusión pública, la necesaria vinculación de las estrategias de tratamiento de la deuda y cooperación al desarrollo y la obligatoriedad de realizar planes anuales para proyectar las actuaciones de cada periodo, para su discusión en el seno del Congreso y en el Consejo de Cooperación.

**21.** Es importante que se aceleren los plazos para la condonación de la deuda a los países HIPC, que los programas de conversión sean más generosos y la orientación de sus fondos esté plenamente determinada por los planes nacionales de desarrollo de los países deudores, evitando la vinculación obligada de los recursos a bienes y servicios españoles. Además, es imperativa una reforma del FAD que reduzca el papel de estos créditos aún más, limitando al máximo la generación de nueva deuda por esta vía y asegurando que todas las operaciones de crédito respondan a las prioridades nacionales de desarrollo de los países receptores.

**22.** Es importante que España en el campo de la cooperación se adhiera a las mejores prácticas internacionales, aumentando su impacto sobre la pobreza mediante el reforzamiento de las instituciones, la transparencia y la participación social y colaborando de manera directa con los gobiernos de los países en desarrollo, coordinándose de manera activa con otros donantes y promoviendo la transparencia y la participación social. Queda pendiente el importante reto de una mejor articulación y coordinación con el conjunto de la cooperación descentralizada y la conclusión exitosa de una reforma del sistema de ayuda iniciada en 2005 y que aún no ha llegado siquiera a la mitad del camino, para conseguir un sistema de cooperación eficaz, eficiente y dotado de las instituciones y personas capaces de impulsar esta nueva etapa adecuadamente, de modo que el sobresaliente aumento de la ayuda que se está produciendo tenga el mejor impacto posible.

## e) Movimientos y organizaciones para el cambio

**23.** El papel de movimientos y organizaciones sociales ha ido evolucionando en las últimas décadas, con presencia y participación en diferentes espacios y temáticas. Las ONGD han mantenido un perfil con marcado carácter de servicio en los países en desarrollo, pero algunas de ellas y sus redes internacionales se han adentrado, en ocasiones con éxito, en el desarrollo de campañas de concienciación y presión política ante los poderes públicos o entidades privadas.

**24.** Por su parte, los movimientos sociales, desde una óptica marcadamente antigubernamental, han evolucionado hacia contenidos más integrales y, desde su visión de necesidad radical de cambio, han mantenido niveles consistentes de movilización y organización social, más recientemente en torno a las demandas de justicia económica global. El reto es, por una parte, la coordinación de actuaciones entre todos estos sectores para mejorar su capacidad de presión a los poderes públicos y privados y, por otra, hacerlo en el contexto de un mundo en transición y rápidamente cambiante y desde una lógica de verdadera transformación y cambio social.

ISBN 978-84-8440-491-0



9 788484 404910



***Cáritas***



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE EDUCACIÓN,  
POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE POLÍTICA SOCIAL

DIRECCIÓN GENERAL  
DE POLÍTICA SOCIAL