

**Impacto social de la pandemia en España.  
Una evaluación preliminar**





# **Impacto social de la pandemia en España.**

## **Una evaluación preliminar**

**Carlos Ocaña (Director)**  
**Eduardo Bandrés**  
**Elisa Chuliá**  
**María Jesús Fernández**  
**Miguel Ángel Malo**  
**Juan Carlos Rodríguez**  
**Raymond Torres**

Funcas

**PATRONATO**

ISIDRO FAINÉ CASAS  
JOSÉ MARÍA MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN  
FERNANDO CONLLEDO LANTERO  
CARLOS EGEA KRAUEL  
MIGUEL ÁNGEL ESCOTET ÁLVAREZ  
AMADO FRANCO LAHOZ  
MANUEL MENÉNDEZ MENÉNDEZ  
PEDRO ANTONIO MERINO GARCÍA  
ANTONIO PULIDO GUTIÉRREZ  
VICTORIO VALLE SÁNCHEZ  
GREGORIO VILLALABEITIA GALARRAGA

**DIRECTOR GENERAL**

CARLOS OCAÑA PÉREZ DE TUDELA

Impreso en España  
Edita: Funcas  
Caballero de Gracia, 28, 28013 - Madrid  
© Funcas

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

Imprime: Cecabank





## Sumario

---

Resumen ejecutivo	5
Introducción	9
<b>I. El impacto de la pandemia en el empleo y las medidas anticrisis</b>	13
1. El impacto en el empleo	13
2. Las medidas anticrisis	22
<b>II. El impacto en los ingresos de las personas y en la desigualdad</b>	31
1. Desigualdad de renta y niveles de pobreza	31
2. La desigual caída de los ingresos salariales	33
<b>III. El impacto en la necesidad severa</b>	39
1. La situación antes de la pandemia	39
2. El aumento de la acción social de las ONG como indicador del impacto en los más vulnerables	42
<b>IV. La percepción social de la situación económica</b>	49
1. La situación económica personal y del hogar	49
2. La situación de la economía española	53
<b>V. Principales desafíos</b>	59
1. La reactivación del empleo en hibernación	59
2. La cobertura de los colectivos insuficientemente protegidos por las medidas actuales	62
3. La mejora de la gestión y coordinación de las políticas sociales	63
4. La sostenibilidad financiera de las políticas anticrisis	64
5. La búsqueda de consensos políticos y con la sociedad civil	65
<b>Referencias</b>	67





---

## RESUMEN EJECUTIVO

1. Este trabajo analiza el impacto social de la pandemia en España. Cualquier conclusión es, inevitablemente, tentativa. La crisis todavía se está desarrollando, lo que hace muy difícil anticipar su evolución. En particular, la duración de la situación de emergencia sanitaria será uno de los principales determinantes de la gravedad de sus efectos. Además, la crisis es muy reciente, por lo que los datos todavía escasean. Pese a estas limitaciones, es útil analizar lo que ha ocurrido en los seis primeros meses de la pandemia para identificar los problemas y las necesidades que se van a plantear en el futuro cercano.
2. La pandemia ha tenido un impacto muy desigual entre la población española. El “parón” de la actividad económica afecta de forma particularmente intensa a actividades y empleos asociados a rentas relativamente bajas (hostelería y restauración, limpieza, pequeño comercio, transporte urbano, etc.).
3. Las medidas de política económica adoptadas para mitigar la caída de ingresos (los ERTE, o expedientes de regulación temporal de empleo, las ayudas a autónomos por cese de actividad, la creación del ingreso mínimo vital, etc.) compensan significativamente la caída de rentas que se habría producido en su ausencia.
4. Pese a estas medidas paliativas, algunos colectivos han sufrido un deterioro importante en sus ingresos. El estudio estima que en torno a 280.000 personas han perdido la totalidad de sus ingresos (adicionales a los aproximadamente 565.000 que ya estaban en esa situación antes de la llegada del COVID-19). Además, otro colectivo de considerable volumen, estimado en torno a 1,2 millones de personas, ha sufrido una reducción sustancial de sus ingresos (no inferior a un 30%). Este colectivo incluye a trabajadores afectados por los ERTE y sus familias, así como también a nuevos parados, entre otros. Aunque el impacto resulta sorprendentemente reducido si se compara con la enorme magnitud de la caída de la economía, es, en todo caso, ostensible.
5. El deterioro de las rentas de las familias, concentrado particularmente en los estratos sociales que de partida ya tenían rentas más bajas, ha dado lugar a un aumento considerable de las situaciones de pobreza aguda o necesidad severa. Como consecuencia, la demanda de ayudas de “intervención social” –como las que prestan Cáritas, Cruz Roja o los bancos de alimentos– ha crecido enormemente.

- 
6. Aunque no existen datos agregados, a partir de la información facilitada por algunas ONG significativas, el estudio estima que la demanda de ayudas ha crecido entre un 40% y un 60%. Entre un cuarto y un tercio de las personas que han solicitado ayuda a las ONG son nuevos demandantes y, por tanto, cabe atribuir la situación de estas (entre 150.000 y 200.000) personas al impacto de la crisis.
  7. Las situaciones de mayor necesidad se concentran en los colectivos tradicionalmente más vulnerables y, particularmente, en inmigrantes e integrantes de familias monoparentales.
  8. El empleo (asalariado o no) es la principal variable que explica el impacto de la pandemia. La caída de la actividad laboral está en línea con la caída de la economía, estimada en un 13% en 2020. Sin embargo, la tasa de paro, situada en el 16,3% en la EPA del tercer trimestre, no muestra la reducción de las horas trabajadas que realmente se ha producido porque buena parte del impacto ha quedado amortiguado por los ERTE, que en el segundo trimestre de 2020 llegaron al 25% de los ocupados, y por otras medidas anticrisis. La evolución de los asalariados muestra una importante pérdida de empleo entre los trabajadores temporales.
  9. La percepción que tiene la propia sociedad española sobre el impacto de la crisis es coherente con la situación descrita hasta aquí. Mayoritariamente, los ciudadanos consideran la situación de la economía española como mala y preocupante, mientras que valoran más positivamente la situación económica de su hogar.
  10. La evolución de estos impactos sociales dependerá de la evolución de la crisis sanitaria y no solo de la evolución de la economía. En cualquier caso, hay riesgos serios si la crisis se prolonga. En particular, hay empleos vulnerables, sobre todo en los sectores más afectados por la pandemia, cuyo mantenimiento solo será posible si las empresas en "hibernación" pueden reactivarse. A día de hoy, el estudio estima que las empresas con una deuda elevada y, por ello, con un cierto riesgo de insolvencia, emplean en torno a 2,2 millones de personas. La continuidad de esos empleos está sujeta a la evolución del ciclo económico, pero también de las políticas que se pongan en marcha para hacer frente a las consecuencias económicas de la segunda ola de contagios y alentar la recuperación de la actividad productiva.
  11. Pese a esta valoración relativamente positiva de las políticas sociales que mitigan la caída de la actividad, estas tienen huecos en la cober-

tura ya sea por diseño, ya sea porque su despliegue se enfrenta a problemas de implementación. Entre estos últimos se cuentan deficiencias en la gestión de las ayudas por los organismos públicos y fallos de coordinación entre las distintas administraciones.

12. Los problemas de implementación impiden que determinados colectivos necesitados se beneficien de las ayudas o las reciban a tiempo. El aumento de la demanda que acusan las ONG es un síntoma de este problema. Asegurar una cobertura social más completa y resolver los problemas de implementación se cuentan entre los principales retos a los que se enfrenta la gestión social de la pandemia en los próximos meses.



---

## INTRODUCCIÓN

La pandemia del COVID -19 y las medidas adoptadas para contenerla están teniendo un efecto considerable en la sociedad española. La paralización de la actividad laboral, tanto de trabajadores por cuenta ajena como propia (autónomos), conlleva una importante caída de rentas concentrada en algunos colectivos que se enfrentan, en consecuencia, a situaciones de pobreza y necesidad.

Es aún demasiado pronto (noviembre de 2020) para atisbar cuál será el desenlace de la crisis e, incluso, para valorar completamente la situación actual porque la información es todavía muy incompleta. Pero, pese a esas limitaciones, una primera evaluación –aunque sea preliminar e incompleta– del impacto social de la crisis puede contribuir a identificar los principales riesgos que afronta la sociedad española en los próximos meses.

El objetivo de este estudio es realizar esa evaluación preliminar. Una característica esencial de la crisis radica en la asimetría de su impacto. Hay colectivos que no han visto esencialmente afectado su *modus vivendi* –gracias al teletrabajo, por ejemplo, o por extraer sus rentas principales del Estado, como los pensionistas o los funcionarios–; hay también un amplio colectivo que ha podido compensar la caída de ingresos, aunque sea parcialmente, gracias a las masivas transferencias de rentas que ha realizado el Estado desde el inicio de la pandemia, pero hay también un colectivo que ha caído en una situación de pobreza o ha visto agravarse su estado de necesidad.

Son cuatro las cuestiones fundamentales que analiza este estudio. La primera es cómo se ha repartido la caída de rentas entre los distintos colectivos que conforman la sociedad española. Los capítulos I y II abordan esta cuestión. De ellos se extraen tres principales conclusiones:

- El “parón” de la actividad económica ha incidido especialmente en colectivos de rentas bajas que desarrollan su actividad laboral en sectores específicamente afectados por la crisis, como los vinculados al turismo y el ocio, la limpieza, el comercio, el transporte, etc. Asimismo, atendiendo a la naturaleza de la relación laboral, se observa un aumento del desempleo desproporcionadamente mayor entre los trabajadores temporales, los jóvenes, los autónomos y los empleados de pequeñas empresas. Esto significa que la crisis se ha cebado especialmente con los colectivos que, antes de la crisis, ya tenían –o se hallaban próximos– a la condición de colectivos vulnerables.
- Las medidas de contención adoptadas por los poderes públicos, como los ERTE y las ayudas por cese de actividad a autónomos, entre otras,

---

han mitigado significativamente el impacto en los colectivos que no han podido desarrollar su actividad laboral durante la crisis. Los indicadores de desigualdad a nivel agregado para el conjunto de la sociedad española han empeorado, pero lo han hecho moderadamente, en comparación con crisis anteriores, por el efecto redistributivo de las políticas públicas.

- En todo caso, en torno a 280.000 personas forman parte de hogares que han perdido todos sus ingresos en los meses iniciales de la pandemia y alrededor de 1.250.000 han visto caer sus ingresos en al menos un 30%. Esos colectivos, particularmente el que carece de ingresos, se encuentran en una situación de emergencia social que es preciso corregir.

La segunda cuestión, analizada en el capítulo III, se refiere a cómo ha afectado la crisis a las situaciones de necesidad extrema. A este respecto, se aprecia que, si bien la disparidad de cifras es considerable (y su calidad estadística muy dudosa), *grosso modo* y con mucha cautela se puede afirmar que la demanda de acción social de las grandes ONG ha aumentado entre un 40-60% durante la pandemia, y que entre una cuarta parte y un tercio de esa demanda está formada por personas que han recurrido por primera vez a los servicios que ofrecen estas organizaciones. Los perfiles predominantes entre los nuevos solicitantes de ayuda no parecen diferir mucho de los de los usuarios previos (personas sin ingresos o con ingresos muy bajos e irregulares, con sobrerrepresentación de inmigrantes y de miembros de familias monoparentales), aunque algunas evidencias locales apuntan a la mayor juventud de los nuevos solicitantes.

La tercera cuestión gira en torno a cómo percibe la sociedad española el impacto de la pandemia. El análisis de los datos relativos a España de la *Encuesta de Consumidores* de la Unión Europea, permite observar una discrepancia entre la percepción de la situación económica general y la situación económica familiar. Por una parte, prevalece una sensación generalizada de pesimismo y malestar respecto a la situación global de la economía; por otra, la percepción de la situación económica familiar, aunque también se ha deteriorado, ha caído relativamente poco. Esta percepción claramente más favorable de la situación del propio hogar obedece probablemente a la evolución de los ingresos familiares, que depende no solo del empleo “destruido” temporal o definitivamente por la crisis económica actual, sino también de las políticas públicas de sostenimiento de rentas. En efecto, la percepción social del estado de la economía española es tan negativa como en el peor momento de la crisis anterior, a finales de 2012, y no ha mejorado con la ligera recuperación económica de este verano.

Finalmente, el capítulo V, se asoma al futuro más inmediato y se pregunta cuáles son los principales retos a los que se enfrenta la gestión social de la

pandemia. Un desafío clave estriba en asegurar que la respuesta a la crisis es inclusiva. Pese a la amplitud de las medidas sociales que se han adoptado, algunos colectivos carecen de una cobertura adecuada, como muestra el importante incremento de la demanda de acción social que han tratado de cubrir las entidades del Tercer Sector. Estos “huecos” en la red de protección social responden, en algunos casos, al diseño mismo de las políticas sociales y, en otros casos, a una gestión ineficiente de las políticas puestas en marcha. Hay, por ejemplo, dificultades en los procedimientos administrativos y problemas de coordinación entre administraciones que limitan el alcance de las ayudas o retrasan su implementación.

Otros problemas que se vislumbran en el horizonte tienen que ver con la duración de la crisis y con la sostenibilidad financiera de las políticas públicas puestas en marcha. Si la crisis se prolonga, las medidas de “hibernación” económica irán perdiendo efectividad, dando lugar, antes o después, a un nuevo repunte del desempleo. Del mismo modo, si las ayudas públicas a empresas y a trabajadores se interrumpen antes de que la actividad económica se recupere, se producirá inevitablemente un aumento del desempleo. La sociedad española se enfrenta, en definitiva, al riesgo de que el desempleo aumente por encima del que anticipan las previsiones (en torno al 17% para 2021). Evitarlo depende tanto de la recuperación de la economía como de la gestión de las políticas públicas; una gestión amenazada por un endeudamiento público excesivo y por la gradual pérdida de eficacia de las políticas que se han venido aplicando.





---

## I. EL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN EL EMPLEO Y LAS MEDIDAS ANTICRISIS

El principal mecanismo por el que se transmite la crisis sanitaria a la sociedad, dejando aparte el impacto en la salud, es el mercado de trabajo. La crisis reduce las rentas de los asalariados, de los autónomos y de los que actúan en la economía informal, y lo hace de forma desigual. Por ello, antes de examinar el impacto de la crisis en la desigualdad y la pobreza, este capítulo analiza la evolución del mercado de trabajo desde el inicio de la crisis, en febrero de 2020, y el papel de las medidas adoptadas para paliar la caída de rentas que se ha producido.

### 1. El impacto en el empleo

La actual pandemia ha golpeado las economías de los diferentes países de una forma poco usual, afectando directamente a la oferta de trabajo y a la cantidad y manera en que muchas empresas aplican el trabajo a la actividad productiva.

Primero, las medidas de confinamiento impidieron a un buen número de empresas que los trabajadores participasen en la producción, salvo que pudieran aplicarse de manera urgente formas de teletrabajo. A la vez, el confinamiento hizo que la demanda de infinidad de bienes y servicios se redujese de forma drástica o incluso desapareciese, haciendo inviable la actividad productiva y generando un elevado volumen de empleo redundante.

Una vez pasado el confinamiento, la necesidad de limitar la expansión de la pandemia dio lugar a medidas que restringen la movilidad de las personas (de manera importante entre países) y que, en el día a día, se plasman en guardar la denominada “distancia social”. A la vez, la incertidumbre generada lleva a los consumidores –nacionales e internacionales– a no demandar determinados bienes y servicios, sobre todo, los relacionados con el sector turístico –muy importante en España en términos de producción y empleo–, pero también con otros sectores, como los relacionados con el ocio, las actividades culturales, el comercio, el transporte, etcétera.

Así pues, el análisis del impacto social del COVID-19 ha de comenzar refiriéndose necesariamente al mercado de trabajo, porque este es el lugar donde acaban repercutiendo todos los problemas económicos sobre los ingresos y el nivel de vida de los hogares españoles.

A pesar de lo repentino y profundo del golpe sufrido por la economía española, el impacto inicial apenas afectó a la tasa de paro, que subió algo menos de 1,5 puntos en el segundo trimestre de 2020 respecto al mismo trimestre del

---

año anterior, según datos de la *Encuesta de Población Activa (EPA)* del INE, si bien la tasa de empleo cayó 3,5 puntos en el mismo periodo; en ambos casos, con escasas diferencias entre hombres y mujeres.

Las razones de este aparentemente reducido impacto son dos. Por un lado, la amplitud de la política de los ERTE ha servido para mantener el empleo y, según los estándares internacionales de medición del empleo y del desempleo, estas personas se contabilizan como ocupadas, no como desempleadas. Por otro lado, aquellos que sí perdieron su empleo no podían buscar trabajo activamente debido a las limitaciones derivadas del confinamiento, con lo que, por este lado, pudo disminuir el empleo, pero no incrementarse el desempleo medido a través de las definiciones estadísticas oficiales. En cambio, el número personas que forman parte de la población inactiva aumentó en más de un millón en el segundo trimestre de 2020 respecto al mismo periodo del año anterior.

Por tanto, para tener una idea cabal de la magnitud de los impactos sobre el mercado de trabajo y de los desafíos que estos suponen, hay que centrar la atención en indicadores menos habituales que los que proporciona la *EPA*, como las razones de las altas en las prestaciones por desempleo, la evolución del número de empresas o de la contratación.

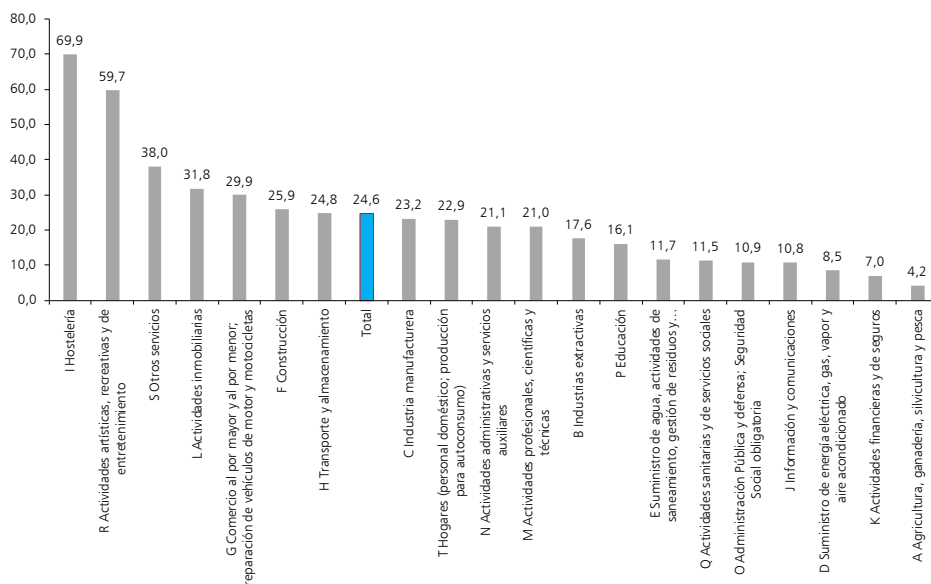
La llegada de la pandemia y el confinamiento cambian drásticamente la distribución de las altas iniciales en las prestaciones por desempleo: mientras que en los últimos años las altas que provenían de los ERTE tenían una representación muy pequeña (inferior al 5%), desde marzo los ERTE han sido la principal causa de alta, llegando a más del 90% en marzo y abril; en agosto, todavía suponían el 60% de las altas en las prestaciones por desempleo.

Además, en abril se produjo un pico en el número de altas por despido, llegando casi a los 80.000, mientras que en los últimos años se había situado entre 30.000 y 40.000. También en ese mismo mes, las altas por fin de contrato alcanzaron un valor elevado, de poco más de 155.000, una cifra desconocida desde el otoño-invierno de 2008, en el inicio de la crisis financiera. Así pues, abril marcó el peor momento del confinamiento en este aspecto, no solo por los ERTE, sino también por el volumen de despidos y finalizaciones de contrato para los que se solicitó la prestación contributiva por desempleo.

El gráfico 1 muestra la magnitud de los ERTE en el segundo trimestre de 2020, que comprende tanto la suspensión de contratos como la reducción de la jornada laboral. Prácticamente, el 25% de los ocupados estuvo bajo algún tipo de ERTE. Ahora bien, esta cifra esconde una gran variabilidad por sectores económicos. En la hostelería se llegó casi al 70%, y en las actividades artísticas y recreativas, prácticamente al 60%. En el otro extremo se ubican el sector primario, con poco más del 4%, y las actividades financieras y de seguros, con un 7%.

GRÁFICO 1

**PORCENTAJE DE OCUPADOS QUE HAN TRABAJADO MENOS HORAS DE LAS HABITUALES DEBIDO A LA REGULACIÓN DE EMPLEO O DESEMPLEO PARCIAL, POR RAMA DE ACTIVIDAD (SEGUNDO TRIMESTRE DE 2020)**



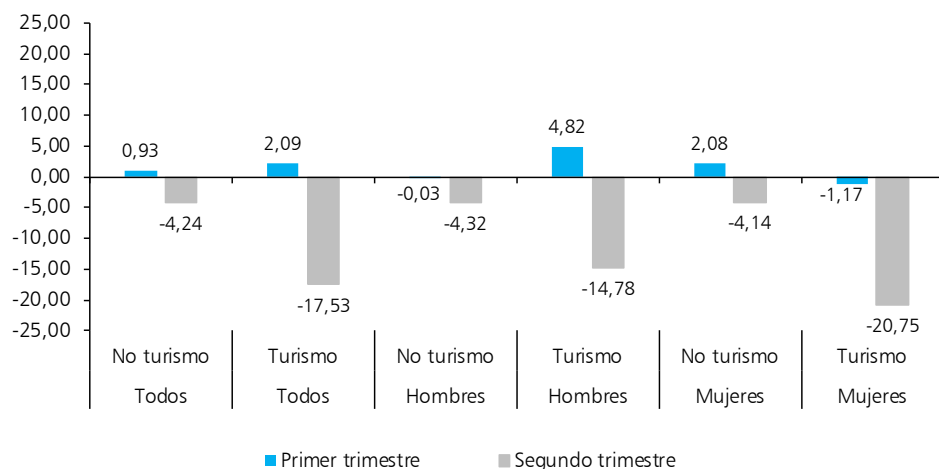
Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

La simple enumeración de los sectores más afectados pone de relieve la incidencia que está teniendo en España el desplome del turismo, principalmente del que tiene su origen fuera de nuestras fronteras. A pesar del efecto amortiguador de los ERTE, el empleo total en las actividades turísticas<sup>1</sup> descendió fuertemente en el segundo trimestre del año, respecto al mismo trimestre del año anterior, en comparación con el resto de sectores: un -17,5% en las actividades turísticas frente a un -4,2% en el resto de actividades (gráfico 2). Esta caída del empleo turístico ha sido más intensa aún entre las mujeres, para quienes ha alcanzado el -20,75%.

<sup>1</sup> Las actividades turísticas se delimitan siguiendo los estándares internacionales aplicados a la *Cuenta Satélite de Turismo* y que, en términos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas de 2009, son: 55 y 56 (hostelería), 491 (transporte interurbano de pasajeros por ferrocarril), 493 (otro transporte terrestre de pasajeros), 501 (transporte marítimo de pasajeros), 503 (transporte de pasajeros por vías navegables interiores), 511 (transporte aéreo de pasajeros), 522 (actividades anexas al transporte), 791 (actividades de agencias de viajes y operadores turísticos), 799 (otros servicios de reservas), 771 (alquiler de vehículos de motor), 773 (alquiler de otra maquinaria, equipos y bienes tangibles), 900 (actividades de creación, artísticas y espectáculos), 910 (actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales), 931 (actividades deportivas) y 932 (actividades recreativas y de entretenimiento).

GRÁFICO 2

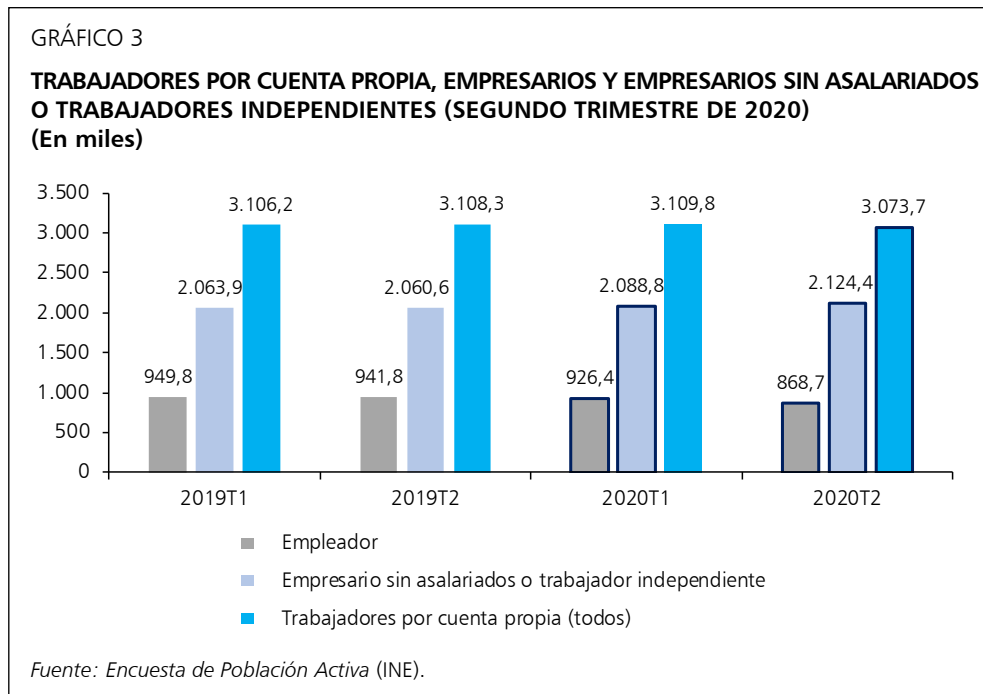
**TASA DE VARIACIÓN INTERANUAL DEL EMPLEO EN LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS Y EN EL RESTO DE ACTIVIDADES, POR SEXO (PRIMER Y SEGUNDO TRIMESTRES DE 2019 Y 2020)**



Fuente: Cálculos propios a partir de los microdatos de la Encuesta de Población Activa (INE).

El ERTE es un instrumento dirigido al empleo asalariado, pero también hay que examinar lo sucedido con el empleo por cuenta propia. El gráfico 3 muestra la incidencia de la crisis del coronavirus en el conjunto de los trabajadores por cuenta propia y sus dos principales subgrupos: los empresarios con asalariados, los empresarios sin asalariados y trabajadores independientes. Se aprecia una reducida variación en el total de trabajadores por cuenta propia en los dos trimestres de 2020. Ahora bien, también se observa un trasvase dentro de los dos subgrupos mencionados, de manera que ha disminuido el número de empresarios con asalariados y ha aumentado el de empresarios sin asalariados o trabajadores independientes. Aunque puedan haberse producido altas de autónomos en medio del periodo de confinamiento, lo que el gráfico sugiere es que empleadores con asalariados han pasado a ser empresarios sin asalariados. Por otro lado, la prestación por cese de actividad para los trabajadores autónomos ha contribuido asimismo a mitigar el impacto de la crisis sobre estos ocupados, amortiguando su descenso brusco. A 30 de septiembre, se habrían concedido un total de casi 1,5 millones de prestaciones extraordinarias, además de unas 150.000 correspondientes a la nueva prestación compatible con la actividad.

En todo caso, teniendo en cuenta la evolución de las cuentas de cotización de la Seguridad Social, el número de empresas muestra un descenso en julio de 2020 de algo más de 100.000 respecto del mismo mes del año anterior, lo cual



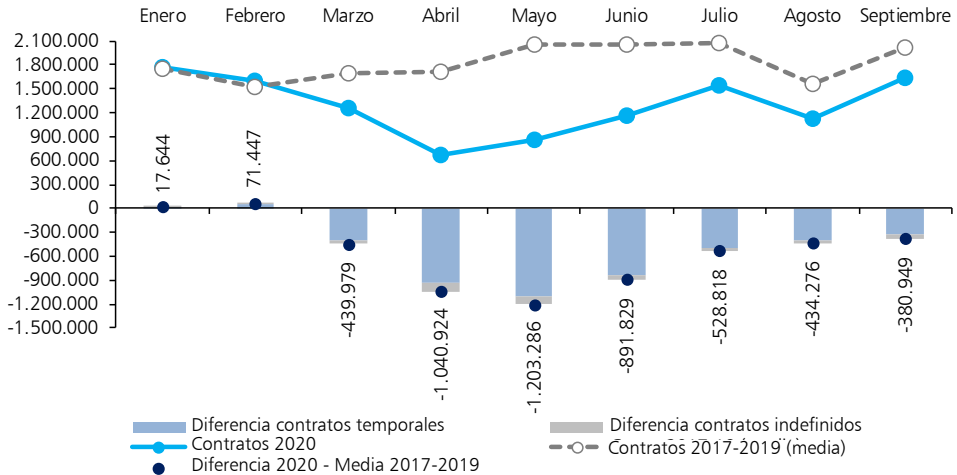
supone una caída del 6,7%. Se confirma, pues, una tendencia a la baja no solo en el número potencial de trabajadores por cuenta propia, sino también en las posibilidades de empleo por cuenta ajena en el futuro cercano al disminuir el número de empresas.

Durante los meses del confinamiento se produjo también un gran descenso de la contratación (gráfico 4) respecto de lo sucedido en los mismos meses de los tres años anteriores (en promedio). En concreto, en abril y mayo fue inferior en más de un millón de contratos, y en junio casi se formalizaron 900.000 contratos menos. La caída de la contratación ha ido moderándose tras el fin del confinamiento, hasta quedar en 380.000 en septiembre. Este déficit de contratación obedece, sobre todo, a la no realización de contratos temporales en comparación con la media de los mismos meses de los tres años previos.

La caída de la contratación refleja el frenazo de la actividad productiva relacionada con el confinamiento, lo que genera una falta de oportunidades para aquellos que se encuentran en el margen de ser contratados. Estos suelen ser trabajadores jóvenes, que se hallan en la fase de su biografía de integración en el mercado de trabajo, y también trabajadores con menor cualificación e

GRÁFICO 4

**CONTRATOS MENSUALES REALIZADOS EN 2020 Y EN LOS AÑOS 2017 A 2019 (Promedio)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Registro de Contratos (Servicio Público Estatal de Empleo)

inmigrantes, grupos que suelen padecer una elevada rotación en el mercado de trabajo.

Cabe destacar que el déficit de contratación se ha mantenido en los meses de verano, a pesar de que la afiliación media a la Seguridad Social se ha incrementado en algo más de 330.000 afiliados (un 1,8%) desde los mínimos de abril hasta agosto, y de agosto a septiembre en 84.000 más. Incluso, la afiliación a la Seguridad Social ha sido algo superior en agosto a lo que suele observarse otros años en este mismo mes, aun cuando continúa siendo inferior en un 2,4% a la de febrero y se sitúa un 2,8% por debajo de la observada un año antes (Banco de España, 2020). En septiembre, a pesar de haberse producido el mayor incremento mensual de la serie en dicho mes, sigue existiendo un déficit de 380.000 contratos.

El examen de la evolución de los efectos de la pandemia sobre el mercado de trabajo pone de relieve cuatro rasgos principales. En primer lugar, la incidencia por sectores de actividad es desigual, mucho mayor en aquellos servicios en los que el consumo va asociado a la presencia física o la interacción social, con especial incidencia en los servicios relacionados con el turismo. En segundo lugar, los mecanismos de protección social aplicados por el Gobierno (en par-

ticular, los ERTE y las prestaciones para autónomos) han contenido las cifras de paro, aunque el empleo efectivo, en términos de horas de trabajo y población ocupada equivalente, se ha visto reducido con más intensidad de la reflejada en las tasas de desempleo o el número de trabajadores en alta de la Seguridad Social. En tercer lugar, el impacto se ha extendido tanto entre los asalariados como entre los trabajadores por cuenta propia; en este último colectivo se advierte, además, un trasvase desde los que cuentan con asalariados hacia los que no los tienen. Por último, la incidencia sobre el empleo efectivo y sobre la contratación se ha ido reduciendo conforme mejoraban las condiciones sanitarias y se relajaban las medidas de confinamiento decretadas. Con todo, a pesar de la recuperación de la actividad económica, un elevado número de trabajadores afectados continúan *de facto* en situación de inactividad.

A continuación, se realiza una primera valoración de los colectivos que, con los últimos datos disponibles (de septiembre), aún no habrían podido recuperar su actividad anterior y que, por tanto, estarían siendo aquellos cuyos ingresos, presentes y futuros, resultan más afectados por la crisis. Como ya se ha mencionado, las medidas de compensación de rentas para asalariados incluidos en ERTE y para autónomos por reducción de actividad mantienen a los afectados como afiliados en alta en Seguridad Social, aunque objetivamente no lleven a cabo actividades productivas o lo hagan solo parcialmente. En consecuencia, el impacto aún vigente de la crisis sobre el empleo puede medirse como la suma de tres colectivos:

- a. Afiliados a la Seguridad Social que pierden esta condición entre febrero y septiembre (valores medios mensuales): 373.840.
- b. Trabajadores que permanecen en ERTE, a 30 de septiembre: 728.909.
- c. Número de autónomos que perciben la prestación compatible con la actividad y la actividad por cese, a 30 de septiembre: 149.953.

Por tanto, el número de personas que, a finales de septiembre, continuaban afectadas por situaciones de suspensión o pérdida de empleo, con los últimos datos disponibles, se cifraría en 1.252.702. Todas ellas continuaban afectadas en su empleo por la incidencia de la crisis al final de verano, pero seguían cubiertas por algún tipo de prestación. En todo caso, las prestaciones implican, como mínimo, una caída del 30% respecto a la base reguladora (salario) y, por tanto, una reducción de ingresos de esa magnitud. El problema radica en saber cómo evolucionará el empleo en los próximos meses y cuánto tiempo pueden mantenerse este tipo de prestaciones.

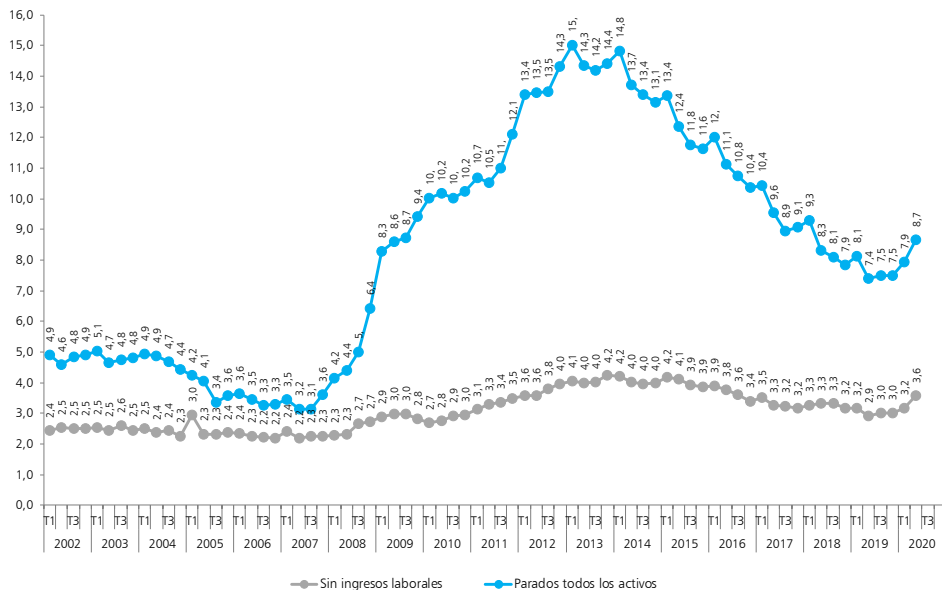


El impacto social de la falta de empleo se amplifica o mitiga en función de su distribución dentro de los hogares. En última instancia, los hogares, más que los individuos, constituyen la unidad básica de referencia para determinar el nivel de vida de las personas. Por ello, una visión complementaria sobre la incidencia social de la pandemia puede obtenerse analizando el número de hogares con todos sus miembros activos en paro y el número de hogares sin ingresos laborales, en ambos casos con datos de la EPA. El gráfico 5 ofrece la evolución temporal de estos dos indicadores. El primero recoge principalmente problemas de corto plazo y está relacionado con los vaivenes del ciclo económico; el segundo aproxima la aparición de problemas de largo plazo: en cierto sentido, su crecimiento supone que aumenta el riesgo de extensión del “núcleo duro” de la pobreza.

Como refleja el gráfico 5, el porcentaje de hogares con todos los miembros activos en paro subió con gran rapidez durante la crisis financiera, desde el entorno del 3% a inicios del 2007 hasta el 8,3% en el cuarto trimestre de 2008, llegando al 15% al iniciarse 2013. Desde entonces fue disminuyendo de manera

GRÁFICO 5

**PORCENTAJE DE HOGARES SIN INGRESOS LABORALES (SOBRE EL TOTAL DE HOGARES) Y DE HOGARES DONDE TODOS LOS MIEMBROS ACTIVOS ESTÁN DESEMPLEADOS (SOBRE EL TOTAL DE HOGARES CON ACTIVOS)**



Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

sostenida. Al terminar 2019 se encontraba en el 7,5%. En 2020, el porcentaje de hogares con todos sus activos en paro ha vuelto a aumentar hasta el 8,7% de todos los hogares en los que reside alguna persona activa. Este aumento, sin ser pequeño, está lejos del incremento que se produjo al inicio de la crisis financiera. Posiblemente, el diferente comportamiento de este indicador responde al escaso impacto que, al menos de momento, ha generado la actual crisis sobre las cifras de desempleo.

En cuanto al porcentaje de hogares sin ingresos laborales<sup>2</sup>, con la crisis financiera aumentó hasta el máximo, entre finales de 2013 y el primer trimestre de 2015, alcanzando el 4,2%. A partir de entonces ha ido descendiendo hacia el entorno del 3%, hasta que, en los dos primeros trimestres de 2020, ha vuelto a aumentar, llegando al 3,6% (esto es, 670.900 hogares y un total de 1.296.400 personas). Por tanto, este indicador ha reaccionado con bastante rapidez a la actual crisis, lo cual es preocupante teniendo en cuenta la magnitud alcanzada por los ERTE como mecanismo de sostenimiento de rentas.

Adviértase que, a diferencia de los datos anteriores que se referían exclusivamente a la población activa, aquí se incluyen todos los miembros del hogar, y no solo los afectados por el mercado de trabajo. La evolución de la población sin ingresos desde el cuarto trimestre de 2019 hasta el segundo de 2020 ha sido la siguiente:

- 2019-IVT: 565.300 hogares, 1.017.700 personas.
- 2020-IIT: 670.900 hogares, 1.296.400 personas.
- Variación: 105.600 hogares, 278.700 personas.

Las medidas contra la crisis adoptadas en el mismo mes de marzo pueden haber evitado un fuerte deterioro de las rentas de los hogares en el corto plazo; sin embargo, el núcleo duro de la pobreza y de los problemas sociales está mostrando un empeoramiento rápido. Todo indica que el impacto de la crisis marca diferencias muy importantes entre los distintos hogares, en parte también porque las medidas de sustitución de rentas en respuesta a la crisis no han llegado a las familias que ya atravesaban graves dificultades económicas por su débil o nula participación en el mercado de trabajo.

En definitiva, con los datos de la EPA puede concluirse que, en el segundo trimestre de 2020, 1.296.400 personas viven en hogares en los que no entra

<sup>2</sup> Se trata de hogares en los que no entra ningún ingreso relacionado directa o indirectamente con el mercado de trabajo, como salarios, prestaciones o subsidios por desempleo, pensiones, etc. En cambio, el hogar sí puede estar recibiendo una renta mínima de inserción o algún tipo de ayuda de emergencia.

---

ningún ingreso de origen laboral (tampoco pensiones), salvo posibles salarios de inserción y otras ayudas asistenciales; son 278.700 personas más que en el cuarto trimestre de 2019. Naturalmente, no todos ellos forman parte de la población activa, pues esa cifra recoge a todos los miembros pertenecientes al hogar. A su vez, la información sobre afiliación, trabajadores sujetos a ERTE y beneficiarios de las prestaciones por desempleo, indica que en torno a 1.250.000 personas que antes de la pandemia contaban con empleo, ahora perciben la prestación contributiva por desempleo, cuyo importe, en promedio, resulta un 30% inferior a la base reguladora por la que cotizaban como afiliados. En la medida en que dichos trabajadores sean o no sustentadores principales de sus hogares, el impacto final sobre la renta de las familias será mayor o menor; en todo caso, el número total de personas que conviven en los hogares será mucho mayor que el de los trabajadores directamente afectados.

## 2. Las medidas anticrisis

Ante el *shock* sin precedentes generado por la pandemia, el Gobierno ha puesto en marcha una doble estrategia (cuadro 1 y anexo). En primer lugar, se han desplegado dispositivos de prevención para facilitar la liquidez de las empresas (créditos ICO, ayudas directas a los autónomos y moratorias de impuestos) y el mantenimiento de la plantilla (ERTE). En segundo lugar, ante el riesgo de extensión de la pobreza, se han diseñado y aprobado medidas de contención consistentes en ayudas directas a colectivos vulnerables, como el ingreso mínimo vital (IMV), el bono social COVID-19 y otras prestaciones específicamente destinadas a mitigar los efectos de la crisis entre colectivos especialmente vulnerables. También se han desarrollado acciones de carácter regulatorio, como las limitaciones al incremento de los precios del alquiler y a los desahucios. Todo ello se superpone al sistema de protección social pre-COVID, que ha jugado un papel de estabilizador automático, gracias, en particular, a las prestaciones por desempleo, las pensiones contributivas de jubilación, incapacidad y viudedad, y las prestaciones no contributivas.

### *Políticas de prevención*

A partir de la información disponible de la cobertura y la financiación de los diferentes dispositivos, se puede deducir que el diseño de las medidas de prevención ha sido, de momento, el adecuado para limitar el cierre de empresas y el incremento del paro. En consecuencia, el daño al tejido productivo ha sido más limitado de lo que se podía temer a la luz de los efectos de anteriores recesiones (Torres y Fernández, 2020).

Sin embargo, el sistema adolece de una financiación inestable. Los fondos solo están garantizados hasta finales de año (créditos ICO) o enero de 2021

(ERTE). Por lo pronto, el *Plan Presupuestario 2021* no contempla una extensión de los dispositivos<sup>3</sup>. Además, la cobertura que proporcionan estos últimos es limitada para algunos colectivos, como los autónomos (prestación por cese de actividad reducida e interrumpida durante el verano), los asalariados con contratos temporales y los jóvenes. Así, la destrucción de empleo sufrida en el segundo trimestre del año se concentró especialmente en estos dos últimos colectivos: el 65% de los empleos destruidos fueron temporales, y el 19% afectaron a jóvenes entre 16 y 24 años, cuando este grupo de edad representa tan solo el 5% del total de ocupados. El impacto es mayor si se tiene en cuenta que los jóvenes son el grupo en el que se concentra el empleo estacional generado durante el verano (en torno al 50% del empleo que se crea en el tercer trimestre de cada año tiene lugar en el grupo de 16 a 24 años); puesto que este empleo estacional no se ha generado este año, tal como se ha visto al examinar el volumen de contratación de los últimos meses, el impacto sobre este grupo de edad no se limita al empleo existente que se ha destruido, sino también al que no se ha creado.

Pero, sobre todo, hay que considerar que el sistema está concebido para un *shock* transitorio muy concentrado en el tiempo, y no para una crisis prolongada. En una recesión de corta duración inducida por un factor exógeno, cuando desaparece dicho factor, la economía recupera muy pronto su nivel de actividad previo y, por tanto, los empleos afectados pueden reincorporarse. En una situación de estas características, tiene sentido “hibernar” dichos empleos mediante esquemas de protección como los ERTE, ya que el coste de desprenderse de esos trabajadores y luego volver a contratarlos sería muy elevado. Pero cuanto más tiempo se prolongue la crisis, más empresas se volverán inviables por la imposibilidad de seguir afrontando sus costes fijos con unos ingresos mermados o incluso nulos, y, al final del periodo, el PIB habrá sufrido un descenso estructural, lo que significa que el tamaño del mercado será más reducido. Esto implica el riesgo de que muchos empleos desaparezcan de forma permanente, en cuyo caso la eficacia de este modelo de protección, pensado para ceses transitorios de la actividad, es cuestionable desde un punto de vista económico.

### *Políticas de contención*

Por su diseño, las medidas destinadas a mitigar directamente los impactos sociales de la crisis, como el IMV, las ayudas de tipo asistencial y las intervenciones en el mercado de la vivienda, corrigen algunas de las principales debilidades de las políticas de prevención. Al estar focalizadas en los colectivos de riesgo, en principio pueden ejercer un efecto amortiguador sobre los desequilibrios sociales.

<sup>3</sup> Véase *Plan Presupuestario 2021*, 15 de octubre de 2020 ([https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2020/15102020\\_planpresupuestario.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2020/15102020_planpresupuestario.aspx)).

Sin embargo, en la práctica, el potencial de contención de la crisis social depende de la implementación de las iniciativas. Habida cuenta de su reciente creación, la puesta en marcha del IMV se ha enfrentado a la inexistencia de una infraestructura administrativa específica para su gestión, lo que se ha traducido en notables retrasos en la tramitación de las solicitudes. Según el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, desde su puesta en marcha hasta principios de octubre se habían presentado casi un millón de solicitudes de la nueva prestación, de las cuales se habían tramitado la mitad, habiendo sido denegadas 180.000. A finales de septiembre, solo 90.000 hogares recibían la prestación, cifra que en octubre se preveía que aumentase hasta 135.000. Según la previsión del Gobierno, el número final de hogares beneficiados ascenderá a 850.000.

CUADRO 1				
<b>PRINCIPALES DISPOSITIVOS DE PREVENCIÓN Y CONTENCIÓN DEL IMPACTO SOCIAL DE LA CRISIS</b>				
<i>Beneficiarios</i>	<i>Medidas</i>	<i>Duración</i>	<i>Número de beneficiarios</i>	<i>Coste económico</i>
Autónomos	Prestación extraordinaria por cese de actividad a consecuencia del COVID-19	Hasta 30 de junio	1.489.000	3.800 millones hasta agosto
	Exoneración de las cotizaciones a la Seguridad Social	Julio, agosto y septiembre	---	---
	Prestación extraordinaria para trabajadores de temporada	1 de julio al 31 de enero	1.632	1,1 millones al mes
	Prestación ordinaria compatible con la actividad	1 de julio al 31 de enero	148.000	245 millones hasta agosto
	Nueva prestación extraordinaria por cese de actividad	1 de octubre al 31 de enero	---	---
Asalariados	Se incluyen los efectos del COVID-19 como causa de fuerza mayor para aplicar los ERTE, y se abrevian los trámites	Hasta 31 de enero	Mayo: 3.300.000 Septiembre: 728.000	12.000 millones hasta agosto
	Régimen específico de exoneraciones en las cotizaciones a la Seguridad Social para los ERTE de empresas pertenecientes a sectores especialmente afectados por la pandemia	1 de octubre a 31 de enero	---	---
	Creación de los ERTE por impedimento de la actividad	1 de octubre a 31 de enero	---	---
	Creación de los ERTE por limitación de la actividad	1 de octubre a 31 de enero	---	---

CUADRO 1 (continuación)

**PRINCIPALES DISPOSITIVOS DE PREVENCIÓN Y CONTENCIÓN DEL IMPACTO SOCIAL DE LA CRISIS**

<i>Beneficiarios</i>	<i>Medidas</i>	<i>Duración</i>	<i>Número de beneficiarios</i>	<i>Coste económico</i>
Empresas y autónomos	Línea de 100.000 millones en avales del ICO para la liquidez de empresas y autónomos con garantías de viabilidad (crédito máximo de 5 años)	Hasta 1 de diciembre	541.000 empresas y autónomos	77.617 millones hasta 30 de septiembre
	Línea de 40.000 millones en avales del ICO para nuevas inversiones de empresas y autónomos con garantías de viabilidad (crédito máximo de 8 años)	Hasta 1 de diciembre	---	---
	Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas, dotado de 10.000 millones y gestionado por el SEPI	Indefinido en principio	Cerca de 1.000 empresas y creciendo	---
Colectivos vulnerables	Ingreso mínimo vital (462 a 1.015 euros mensuales, más 100 euros por hijo en hogares monoparentales)	Indefinido	850.000 (objetivo) 90.000 cobraban a 30 de septiembre	3.000 millones (estimación oficial)
	Suspensión de desahucios	Hasta 31 de enero	---	---
	Bono social de electricidad (25% de descuento en la factura eléctrica de colectivos afectados por el COVID-19)	Hasta 31 de junio de 2021	---	---

*Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes oficiales.*

## ANEXO: LAS MEDIDAS ANTICRISIS

### ERTE

- Se modifica la regulación de los ERTE para considerar los efectos del COVID-19 como causa de fuerza mayor, y se establece un procedimiento abreviado para su tramitación. La empresa queda exonerada al 100% de la aportación a la Seguridad Social, excepto las empresas de más de 50 trabajadores, para las que la exoneración es de un 75%. Se establecen una serie de limitaciones y condiciones para la aplicación de estos ERTE:
  - Mientras esté vigente el ERTE, no se podrán realizar horas extra, externalizar actividades ni realizar nuevas contrataciones.
  - No podrán acogerse a los ERTE empresas domiciliadas en territorios considerados paraísos fiscales.
  - Las empresas no podrán proceder al reparto de dividendos del ejercicio fiscal en el que se aplique el ERTE.
  - Se prohíbe el despido de los trabajadores afectados durante los seis meses posteriores a la finalización de los ERTE. Esto significa que los empresarios pueden despedir, pero el despido se consideraría improcedente. Este compromiso de mantenimiento del empleo, del que quedan excluidas las empresas en riesgo de concurso de acreedores, se valorará en atención a las características específicas de los distintos sectores y a la normativa laboral aplicable, teniendo en cuenta, en particular, las especificidades de aquellas empresas que presentan una alta variabilidad o estacionalidad en el empleo. Las empresas que incumplan este compromiso deberán reintegrar la totalidad del importe de las cotizaciones exoneradas, con el recargo y los intereses de demora correspondientes.
- Se aplican las exoneraciones de cuotas también a los expedientes de regulación temporal por causas económicas, organizativas o técnicas, y no solo en los de fuerza mayor, a partir de 1 de julio de 2020.
- A partir del 1 de julio de 2020 se establece un régimen de exenciones especiales para aquellas empresas que vean impedida su actividad por la adopción de nuevas restricciones o medidas de contención que se impongan (ERTE de rebrote), en cuyo caso, previa autorización de un ERTE de fuerza mayor, la exoneración será del 80% (empresas de menos de 50 trabajadores), o del 60% (empresas de 50 trabajadores o más).
- A partir del Real Decreto Ley 30/2020, de 29 de septiembre, se establece un régimen específico de exoneraciones en las cotizaciones a la Seguridad Social para empresas pertenecientes a sectores con una elevada tasa de cobertura de personas trabajadoras en ERTE y una reducida tasa de recuperación de actividad. Esta disposición se aplica a las empresas más afectadas por la pandemia, cuya actividad se clasifique en alguno de los códigos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas previstos en la norma. Estos ERTE disfrutarán de exenciones de cuotas del 85% por cada mes del periodo octubre 2020-enero 2021 en el caso de que la empresa tuviera a 29 de febrero de 2020 menos de 50 trabajadores en plantilla, y del 75% si contaba con más de 50 empleados. De estas exoneraciones, también podrán beneficiarse aquellas empresas que, aunque no formen parte de dichos sectores, se encuentran en su cadena de valor o cuyo negocio depende en su mayoría de estos sectores.
- El Real Decreto Ley 30/2020, de 29 de septiembre, regula asimismo dos nuevas figuras: ERTE por impedimento y ERTE por limitación del desarrollo de la actividad.
  - ERTE por impedimento de desarrollo de la actividad: esta nueva modalidad está destinada a las empresas de cualquier sector que no puedan desarrollar su actividad por una prohibición adoptada con el fin de contener la pandemia. Estarán exoneradas del 100% de las cuotas a la Seguridad Social las empresas de menos de 50 trabajadores (a fecha 29 de febrero de 2020), y del 90% las de más de 50 trabajadores.

### ANEXO: LAS MEDIDAS ANTICRISIS (continuación)

- ERTE por limitación del desarrollo de la actividad: esta modalidad está pensada para las empresas cuya actividad se vea limitada por el establecimiento de limitaciones de aforo o de horarios. Los ERTE de limitación de la actividad, con efectos retroactivos desde el 1 de septiembre, irán acompañados de exoneraciones empresariales de cuotas, aplicables entre octubre y enero: si la empresa contaba con menos de 50 trabajadores a 29 de febrero de 2020, las exenciones serán del 100% en octubre, del 90% en noviembre, del 85% en diciembre, y del 80% en enero. Si contaba con más de 50 trabajadores, los porcentajes alcanzan el 90%, el 80%, el 75% y el 70%, respectivamente.

Se mantienen, en ambos casos, las limitaciones en cuanto a transparencia fiscal, reparto de dividendos y prohibición de despedir.

#### Autónomos

- En abril de 2020 se establece una prestación extraordinaria por cese de actividad para autónomos, cuando hayan tenido que cesar en su actividad, o su facturación haya disminuido en más de un 75%. Su cuantía es del 70% de la base reguladora (es decir, un mínimo de 661 euros en el caso de los que cotizan por la base mínima) y los beneficiarios están exentos del pago de las cotizaciones a la Seguridad Social. La prestación finaliza el 30 de junio.
- Se aprueban medidas para la adaptación del pago de tributos a los ingresos reales de los autónomos.
- Se reduce el pago fraccionado en IRPF e IVA, descontando los días de estado de alarma en el primer trimestre de 2020.
- Se establece una moratoria en el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social.
- Se reconoce a los trabajadores autónomos el derecho a acogerse al bono social de electricidad al haber cesado su actividad o haber visto reducida su facturación en al menos un 75% por la crisis del coronavirus. De este modo, los beneficiarios del bono social eléctrico tienen derecho a un descuento de forma directa de un 25% en el recibo de la luz mientras no reanuden su actividad laboral (por un periodo máximo de seis meses). Además de este descuento aplicable sobre la factura de suministro eléctrico de la vivienda habitual, los autónomos y las empresas pueden suspender temporalmente sus contratos de suministro o modificar sus modalidades de contratos sin penalización.
- Se establece un subsidio extraordinario por falta de actividad para las personas integradas en el Sistema Especial de Empleados del Hogar.
- A partir del 1 de julio de 2020, una vez agotada la prestación extraordinaria por cese de actividad, los trabajadores autónomos que vinieran percibiéndola adquieren el derecho a una exención de sus cotizaciones a la Seguridad Social con las consiguientes cuantías: del 100% en el mes de julio, 50% en el mes de agosto, y 25% en el mes de septiembre (exoneraciones incompatibles con la percepción de la prestación ordinaria por cese de actividad regulada en la Ley General de la Seguridad Social; es decir, el autónomo ha de elegir entre las exoneraciones o la prestación).
- Se establece una prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores de temporada:
  - Se consideran trabajadores de temporada aquellos autónomos cuyo único trabajo a lo largo de los últimos dos años se hubiera desarrollado en el RETA o en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar durante los meses de junio a diciembre.
  - Entre otros requisitos para beneficiarse de esta prestación se establece que estos autónomos no podrán haber obtenido durante el año 2020 unos ingresos que superen los 23.275 euros.



## ANEXO: LAS MEDIDAS ANTICRISIS *(continuación)*

- A partir del 1 de julio y hasta el 30 de septiembre de 2020 se permite compatibilizar el cobro de la prestación ordinaria por cese de actividad con el mantenimiento de la actividad, siempre que la caída de ingresos no sea inferior al 75%.
- A partir del Real Decreto Ley 30/2020, de 29 de septiembre, se reintroduce, con algunas modificaciones, la prestación extraordinaria de cese de actividad para los autónomos afectados por el COVID-19, y que no puedan causar derecho a la prestación ordinaria de cese de actividad.
  - La cuantía de la prestación se fija en el 50% de la base mínima de cotización que corresponda por la actividad desarrollada, cantidad que se incrementa en un 20% si el trabajador autónomo tiene reconocida la condición de miembro de una familia numerosa y los únicos ingresos de la unidad familiar (o análoga) durante ese periodo proceden de su actividad suspendida.
  - Durante el tiempo que permanezca la actividad suspendida se mantiene el alta en el régimen especial correspondiente quedando el trabajador autónomo exonerado de la obligación de cotizar.

### **Ingreso mínimo vital<sup>4</sup>**

La normativa que regula esta nueva prestación social está contenida en el Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, aprobado por el Congreso el 10 de junio de 2020.

- Se introduce como una prestación no contributiva de la Seguridad Social.
- El importe de la renta garantizada (persona adulta) se establece en 462 euros/mes. Se incrementa en 139 euros por cada persona adicional de la unidad de convivencia, hasta un máximo de 1.015 euros/mes. En el caso de familias monoparentales se añade un complemento de 100 euros.
- Se recibe la diferencia entre los ingresos previos y la renta garantizada.
- Es compatible con otros ingresos (laborales y/u otras ayudas sociales).
- Se puede percibir de manera indefinida hasta que se dejen de cumplir los requisitos, aunque la cuantía es adaptable si se producen cambios en los ingresos de la unidad de convivencia.
- Requisitos:
  - Tener entre 23 y 65 años, o 18 años si hay menores a cargo.
  - Cumplir un año de residencia legal en España.
  - Haber vivido independientemente al menos 1 año en el caso de familias y 3 años en el caso de personas solas.
  - En el caso de unidades de convivencia, haberse formado al menos 1 año antes de la solicitud.
  - Haber solicitado previamente las prestaciones a las que se pudiera tener derecho.
  - Estar inscrito/a como demandante de empleo.
  - Tener unos ingresos inferiores a la renta garantizada por el IMV (entre 5.500 y 12.000 euros anuales, según el número de miembros de la unidad de convivencia).
  - Tener un patrimonio menor a tres veces la renta garantizada anual, descontando la vivienda habitual (entre 16.000 y 43.000 euros, según el número miembros de la unidad de convivencia).

<sup>4</sup> Con información disponible hasta el 15 de octubre.

Por otra parte, algunas de las iniciativas de tipo asistencial, como las prestaciones para trabajadores del sector de la cultura, el reconocimiento del derecho básico para la alimentación de los niños, los subsidios excepcionales para empleados del hogar o las ayudas para el pago de alquiler, tienen un carácter de urgencia. Según el *Plan Presupuestario 2021*, no está previsto reconducirlas para el próximo ejercicio, contrariamente al IMV, que pasa a formar parte del conjunto de prestaciones sociales de la Seguridad Social.

Finalmente, la financiación de las medidas solo parece suficiente para una crisis limitada en el tiempo (véase más adelante el capítulo V). La fuerte caída de ingresos que ha sufrido la hacienda pública ha obligado a recurrir a la deuda para este fin. La Unión Europea ha aprobado la concesión de 21.300 millones de euros a España procedentes del denominado fondo SURE para la financiación de los ERTE y de las prestaciones a los autónomos, pero se trata igualmente de préstamos. La capacidad del Estado para seguir endeudándose es limitada, de modo que la duración de estas ayudas y su generosidad podrían verse comprometidas en caso de una crisis de larga duración. Por los mismos motivos, no está claro que el sistema aguante un incremento abrupto del paro de larga duración o una reducción significativa de los ingresos de los colectivos más expuestos a la crisis.



---

## II. EL IMPACTO EN LOS INGRESOS DE LAS PERSONAS Y EN LA DESIGUALDAD

Este capítulo aborda el impacto de la crisis en la situación económica de los individuos y las familias en España. Nuestro análisis revela que la pérdida de ingresos se concentra en los estratos de menor renta, más intensamente asociados a las actividades que no se han podido realizar durante el confinamiento y a los sectores, como el turístico, que han afrontado más dificultades para reanudar su actividad. El aumento en la desigualdad, sin embargo, se ha mitigado por las transferencias de renta que, a través de los ERTE y otras medidas anticrisis, se han realizado para compensar la caída de la actividad. Pese a ello, la cobertura de estas medidas, aunque extensa, está sujeta a unas condiciones que limitan su universalidad, por lo que no han podido evitar que aumente la pobreza efectiva en algunos colectivos.

### 1. Desigualdad de renta y niveles de pobreza

La estadística más completa sobre desigualdad en la distribución personal de la renta en España es la *Encuesta de Condiciones de Vida* del INE. La más reciente fue realizada en 2019 y publicada en julio de 2020 (en adelante *ECV-2019*), si bien los datos sobre ingresos corresponden al año 2018. No obstante, los cambios en la desigualdad de rentas suelen producirse muy lentamente, de modo que la distribución existente en 2018 puede tomarse, con un elevado grado de aproximación, como indicador de la desigualdad previa a la pandemia respecto a los ingresos y el nivel de vida de los hogares españoles.

Son muchos los indicadores que se manejan para medir la desigualdad y la pobreza, pero todos ellos ponen de manifiesto una reducción de ambas magnitudes asociada a la recuperación económica y a la creación de empleo que se han producido entre 2014 y 2019. Así, por ejemplo, el coeficiente de Gini pasó de 34,7 en 2014 a 33,0 en 2019 (correspondiente a la renta de 2018), mientras que la tasa de riesgo de pobreza bajó, entre esos dos años, del 22,2% al 20,7%. Con todo, se trata de valores muy elevados, tanto en sí mismos como en el contexto de la Unión Europea.

Pero la referencia equivalente a una quinta parte de la población española en riesgo de pobreza no resulta demasiado operativa para diseñar políticas adaptadas a la realidad de los distintos hogares incluidos bajo esa definición de pobreza relativa. Aunque se pueden utilizar numerosos indicadores de pobreza y exclusión social, una forma de acotar el espacio de la pobreza monetaria a los colectivos más necesitados consiste en graduar la severidad o gravedad de la situación definiendo distintos valores como umbral de riesgo de pobreza. Así,

suele hablarse de pobreza moderada, pobreza alta o muy alta, pobreza severa, pobreza extrema, etcétera.

La definición más frecuente de “riesgo de pobreza” se asocia con los hogares cuya renta media por unidad de consumo<sup>5</sup> se sitúa por debajo del 60% de la renta mediana de la distribución, que se utiliza así como umbral. Puesto que la mediana de la distribución en la *ECV-2019* era 15.015 euros anuales, el umbral de riesgo de pobreza para un hogar unipersonal se situaba en 9.009 euros anuales, y para un hogar de dos adultos y dos niños, en 18.919. En consecuencia, la tasa de riesgo de pobreza monetaria se situaba, como ya se ha señalado, en el 20,7% de la población, lo cual equivale a 9.609.000 personas.

La presentación realizada por el Gobierno del nuevo ingreso mínimo vital (IMV) distingue varios niveles de pobreza en correspondencia con distintos umbrales respecto de la renta mediana. Así por ejemplo, se refiere a la tasa de “pobreza alta” como aquella que incluiría los hogares cuya renta media por unidad de consumo se encuentra por debajo del 40% de la mediana. En tal caso, la referencia actual se situaría en 6.006 euros anuales. Según esa misma presentación, los hogares en peor situación, definidos como de “pobreza extrema”, se caracterizarían por disponer de una renta media por unidad de consumo por debajo del 20% de la renta mediana, es decir, 3.003 euros. El cuadro 2 presenta las definiciones de pobreza, de menor a mayor grado de severidad, con indicación de la población incluida en cada caso.

CUADRO 2				
NIVELES DE POBREZA Y POBLACIÓN EQUIVALENTE				
	Umbral de riesgo de pobreza			
	Porcentaje s/mediana	Euros	Personas	Porcentaje de población
Pobreza	60% de la renta mediana	9.009	9.609.000	20,7
Pobreza alta	40% de la renta mediana	6.006	4.272.000	9,2
Pobreza extrema	20% de la renta mediana	3.003	1.364.000	2,9

*Fuente:* Elaboración propia con datos de la *ECV-2019*.

<sup>5</sup> El número de unidades de consumo de cada hogar se calcula utilizando la escala modificada de la OCDE que otorga un peso de 1 al primer adulto, 0,5 a los demás adultos (14 o más años) y 0,3 a los menores de 14 años. La renta media por unidad de consumo así obtenida se asigna por igual a todos los miembros del hogar.

Como puede observarse, la definición más amplia de pobreza afectaría aproximadamente a la población que forma parte de los dos deciles inferiores de la distribución de la renta disponible, concretamente al 20,7%; la pobreza alta, a casi todas las personas incluidas en el primer decil, el 9,2%; y la pobreza extrema, al 2,9% de la población.

De entrada, es interesante conocer qué tipo de hogares y de personas ocupan el primer decil, pues ahí radica el núcleo más preocupante de la pobreza, incluso antes del impacto potencial del COVID-19 sobre la renta de los hogares. El umbral superior del primer decil, en términos de renta por unidad de consumo, es algo más elevado que el que define la pobreza alta, concretamente 6.267 euros (*ECV-2019*). De las 4.652.000 personas que forman parte del primer decil de ingresos –casi todas ellas, por tanto, en situación de pobreza alta– 1.063.000 son menores de 16 años. Entre el resto se encuentra un elevado número de parados, pero también algunos pensionistas de jubilación, viudedad e incapacidad, además de trabajadores por cuenta ajena y propia. En su mayoría se trata de perceptores de pensiones no contributivas, trabajadores con bajos salarios y a tiempo parcial, parados con subsidio de desempleo y perceptores de rentas mínimas autonómicas y subsidios de muy bajo importe.

Los colectivos que forman parte de este primer decil y que tienen entre 23 y 65 años –o más de 65, pero no perciben pensión de jubilación– podrán acceder al IMV hasta completar el mínimo establecido según el tipo de hogar. Cabe pensar, por tanto, que alrededor de 1.364.000 personas podrán superar el umbral de pobreza extrema en el que se encuentran ahora, y que otras 2.908.000 podrán superar el umbral de pobreza alta. Al tratarse de una medida estructural, que se mantiene más allá de la duración de la pandemia, la incidencia del IMV sobre la pobreza y la desigualdad debería permitir una reducción de ambas magnitudes. La aplicación completa de esta prestación supondría rentas garantizadas que, por ejemplo, en el caso de un hogar de una sola persona, equivalen al 61% del umbral de pobreza (5.538 euros anuales), y en el caso de dos adultos y dos niños al 56% del umbral de pobreza (10.522 euros anuales). El retraso que se produzca en la aplicación efectiva del IMV prolonga, por tanto, la situación de necesidad en la que se encuentran todos estos colectivos.

## 2. La desigual caída de los ingresos salariales

Si el IMV alcanza sus principales objetivos, el impacto social más intenso del COVID-19, vía mercado laboral, podría extenderse hacia los deciles siguientes, especialmente cuando dejen de operar los mecanismos de protección social actualmente en vigor, como los ERTE o las prestaciones extraordinarias para autónomos. Los problemas afectarían entonces a los asalariados y trabajadores

---

por cuenta propia que viesen reducidos sus ingresos y no pudiesen acogerse a esta nueva prestación de la Seguridad Social.

Un reciente trabajo de Aspachs *et al.* (2020) analiza cómo ha variado la desigualdad salarial en España entre los meses de febrero y abril de 2020 a partir de microdatos bancarios de CaixaBank. Comparando los resultados de los primeros meses de pandemia en España con los equivalentes del año 2019 se corrige la posible estacionalidad y se puede aislar el impacto del COVID-19 en los ingresos salariales. La muestra analizada, de más de tres millones de trabajadores, ofrece una buena aproximación a la distribución salarial en el conjunto del país, como se pone de relieve al compararla con la *Encuesta de Estructura Salarial (EES)* del INE. La incorporación del efecto de las transferencias públicas permite a los autores distinguir entre los cambios en la desigualdad salarial antes y después de dichas prestaciones, complementando así las estadísticas del mercado de trabajo sobre afiliaciones y expedientes de regulación temporal de empleo, que no incluyen referencias sobre la desigualdad.

Entre las principales conclusiones de este trabajo destaca la importante caída de los ingresos entre los estratos con menor nivel salarial. En efecto, en comparación con el año anterior, un 20% adicional de trabajadores con salarios previos entre 900 y 1.000 euros mensuales, y casi el mismo porcentaje de los que cobraban entre 1.200 y 1.300 euros, perdieron la totalidad de sus ingresos salariales. Entre los estratos superiores, el porcentaje es mucho más bajo (entre el 8% y el 3%).

Las prestaciones por desempleo y los esquemas de protección específicamente desplegados ante la crisis del COVID-19 amortiguaron gran parte de la merma salarial, especialmente también en los estratos salariales inferiores, reduciendo hasta el 5% el porcentaje adicional de trabajadores que perdieron todos sus ingresos o gran parte de ellos. No hubo, en cambio, apenas compensación en el caso de los trabajadores que perdieron una pequeña parte de sus salarios, pérdida que muy probablemente se produjo a causa de la reducción del número de horas trabajadas.

En suma, el impacto del COVID-19 sobre los ingresos salariales se habría dejado notar en casi todos los niveles retributivos, adquiriendo especial intensidad entre los más bajos. Las transferencias públicas compensaron parte importante de la pérdida de ingresos, también de modo singular entre los perceptores de menores salarios, aunque sin llegar a corregir dicha pérdida en su totalidad.

El buen ajuste que presenta la distribución salarial de la muestra analizada en el trabajo de Aspachs *et al.* (2020) con la *EES*, en la que el percentil 10 equi-

CUADRO 3

**SALARIOS MEDIOS MENSUALES BRUTOS, POR RAMA DE ACTIVIDAD: ACTIVIDADES CON SALARIOS MÁS BAJOS (2018)**

	<i>En euros</i>
Personal doméstico en los hogares	750,2
Hostelería	1.235,1
Actividades administrativas	1.348,4
Otros servicios	1.386,8
Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	1.556,3
Actividades inmobiliarias	1.571,7
Comercio	1.585,1

Fuente: Encuesta de Estructura Salarial 2018 (INE).

vale a 8.457 euros anuales (705 euros al mes) y el primer cuartil, a 13.998 (1.166 euros al mes), sugiere que es en estos estratos donde podría estar impactando con mayor dureza la crisis del COVID-19. Aunque las fuentes y la metodología son diferentes (las estadísticas sobre salarios toman como referencia el individuo, mientras que la *ECV* se basa en la renta total de los hogares), cabe pensar que es en los tres primeros deciles de renta donde pueden concentrarse los problemas de caída de ingresos, aunque esta pueda extenderse parcialmente también hacia estratos superiores<sup>6</sup>.

Existe, además, una cierta correspondencia entre los resultados de Aspachs *et al.* (2020), los datos sobre los sectores más afectados por los ERTE y la ganancia media por trabajador por secciones de actividad de la *EES*. En esta encuesta, la actividad económica que presenta una menor ganancia media por trabajador es la de hostelería (cuadro 3), precisamente el sector que, a finales de septiembre, concentraba el 35% de los trabajadores aún afectados por ERTE (cuadro 4). A continuación, entre los ERTE con mayor incidencia figuraban los trabajadores del comercio (15%), del transporte (7%), de actividades artísticas y recreativas (4%) y de otras actividades administrativas. Y de nuevo se observa la misma correlación: tanto en los resultados de la *EES* por secciones como por grupos principales de ocupación, en los escalones inferiores abundan los trabajadores no cualificados de hostelería, restauración, actividades administrativas, actividades artísticas y comercio; en definitiva, justo los sectores con mayor incidencia de los ERTE.

<sup>6</sup> Nótese que la clasificación de la *ECV* es por hogares y, por tanto, pueden existir asalariados con bajos o muy bajos salarios que, al convivir con otros miembros del hogar con mayor renta, pertenezcan a deciles intermedios o superiores.



CUADRO 4

**TRABAJADORES INCLUIDOS EN ERTE, POR SECCIONES DE ACTIVIDAD (SEPTIEMBRE 2020)**

*Secciones con mayor número de afectados*

Servicios de comidas y bebidas	136.821
Servicios de alojamiento	116.710
Comercio al por menor	59.752
Transporte y almacenamiento	48.025
Comercio al por mayor	47.498
Actividades ingeniería, consultoría, publicidad, etc.	38.414
Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	28.173
Agencias de viajes y operadores turísticos	24.840
Educación	19.250

*Fuente:* Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

En conclusión, partiendo de que la incidencia social del COVID-19 se manifiesta principalmente a través del mercado de trabajo, las personas más castigadas en esta crisis son aquellas que mayoritariamente desarrollaban su actividad en los sectores en los que se concentran los salarios medios más bajos del mercado laboral. Resultados de diversas investigaciones y, en particular, de la expuesta en los párrafos anteriores, confirman la hipótesis de un impacto de la crisis mucho mayor entre los perceptores de salarios que ocupan los lugares inferiores de la distribución. Por el momento, las prestaciones contributivas de desempleo, tanto para los nuevos parados, como para los afectados por los ERTE, así como las prestaciones para los autónomos, han amortiguado, aunque no neutralizado totalmente, la caída de ingresos de los hogares. Sin embargo, la perspectiva de supresión o retiro paulatino de estos mecanismos extraordinarios de protección, así como el previsible aumento de los despidos y las escasas posibilidades de contratación, perfilan un escenario de fuerte caída de ingresos mientras dure la pandemia y prevalezcan las medidas de restricción de movimientos y mantenimiento de distancia social, con el consiguiente agravamiento de las condiciones materiales de vida de los hogares con menor nivel de renta.

Por otra parte, el impacto social del COVID-19 depende mucho de la distribución familiar del empleo y del paro. El rápido crecimiento del porcentaje de hogares sin ingresos laborales muestra la gran capacidad de esta crisis para generar problemas de largo plazo aumentando el tamaño del núcleo duro de la pobreza. Algo más de 1.360.000 personas se encontraban en situación de pobreza extrema antes de la crisis del coronavirus, y otras 2.908.000, en situa-

ción de pobreza alta (es decir, por debajo del 40% de la renta mediana). Y la propia *EPA* del segundo trimestre de 2020 revela que las personas que viven en hogares sin ingresos rozan 1,3 millones. La aplicación efectiva del IMV debería sacar de la pobreza a una parte importante de las personas que integran estos colectivos, e incluso a los nuevos parados que se quedarán sin prestaciones de desempleo tras agotar los periodos máximos regulados. De ahí que la tramitación ágil de esta nueva prestación adquiera una importancia aún mayor que la que tendría en una situación de normalidad económica.



---

### III. EL IMPACTO EN LA NECESIDAD SEVERA

¿Qué impacto está teniendo la pandemia en los colectivos más vulnerables? A la vista del análisis presentado en los capítulos previos, no es arriesgado suponer que la pandemia y las consiguientes restricciones al movimiento y a la confluencia de personas han provocado en muchos hogares el deslizamiento desde situaciones de riesgo de pobreza a pobreza efectiva, así como también el agravamiento de situaciones de pobreza efectiva que pueden conducir a estados de necesidad severa. Entendemos aquí por necesidad severa aquel estado en el que los ingresos del hogar son insuficientes para cubrir las necesidades más elementales de alimentación, higiene y vivienda de sus miembros. En este capítulo ofrecemos diversas evidencias indicativas de la intensificación de la pobreza desde la declaración de la pandemia, teniendo, no obstante, muy presentes los límites que la incompleta información disponible impone a cualquier conclusión, ya que no hay estadísticas oficiales que informen sobre la evolución de la pobreza durante la pandemia.

Para salvar este escollo, hemos optado por recoger información de algunas de las principales ONG que prestan servicios a los colectivos en situación de necesidad severa. La información así obtenida no sustituye a la que proporcionarían unas estadísticas completas, pero sí permite una primera aproximación cualitativa al impacto de la crisis.

#### 1. La situación antes de la pandemia

La principal fuente de la que disponemos para medir la pobreza (tanto la relativa, referida a la desventaja económica y social respecto al resto de la sociedad, como la absoluta, referida a la carencia concreta de bienes y servicios básicos) es la *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)* del INE, de periodicidad anual y dirigida a hogares; pero, como ya se ha señalado arriba, la última *ECV* se realizó en 2019 (además, muchas de sus preguntas se refieren a las rentas que los entrevistados obtuvieron en 2018). Los resultados de la *ECV-2019*, publicados en julio de 2020, evidenciaron una mejora modesta en gran parte de los indicadores de pobreza y de graves dificultades económicas (cuadro 5).

Si, por otra parte, consideramos como población socialmente más vulnerable a la que vive en hogares que se encuentran simultáneamente en situación de riesgo de pobreza, con carencia material severa y con muy baja intensidad en el empleo, las personas que antes de la crisis del coronavirus cumplían esa triple condición representaban 1,4% de la población total (650.000), casi un punto menos que en el año 2015 (cuadro 6).

CUADRO 5

**INDICADORES DE POBREZA (RELATIVA Y ABSOLUTA) Y DE GRAVES DIFICULTADES ECONÓMICAS DE LOS HOGARES (EN AZUL, LOS VALORES MÁS BAJOS DE TODA LA SERIE)**

Encuesta de condiciones de vida →	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Suecia 2019
S80/S20*	6,3	6,5	6,3	6,8	6,9	6,6	6,6	6,0	5,9	4,3
Gini (0-100)*	34,0	34,2	33,7	34,7	34,6	34,5	34,1	33,2	33,0	27,6
Riesgo de pobreza (%)*	20,6	20,8	20,4	22,2	22,1	22,3	21,6	21,5	20,7	17,1
Carencia material severa (%)	4,5	5,8	6,2	7,1	6,4	5,8	5,1	5,4	4,7	1,8
Muy baja intensidad empleo**	13,4	14,3	15,7	17,1	15,4	14,9	12,8	10,7	10,8	8,6
Tasa AROPE (<16 años)	31,6	31,4	31,9	35,4	33,4	31,7	31,0	28,8	30,1	22,7
Tasa AROPE (16-64)	27,0	29,0	29,5	32,0	31,6	30,7	28,4	27,9	26,9	18,7
Tasa AROPE (65+)	21,2	16,5	14,5	12,9	13,7	14,4	16,4	17,6	15,7	15,4
Tasa AROPE (hogares de un adulto con hijos a cargo)	49,9	48,1	47,6		50,1	53,3	47,9	50,0	46,8	38,6
Tasa AROPE (hogares de dos adultos con tres o más hijos a cargo)	44,7	44,8	40,5		46,6	43,6	47,7	40,2	43,8	29,7
Mucha dificultad para llegar a fin de mes (%)	10,6	13,5	16,9	16,1	13,7	15,3	9,3	10,4	7,4	3,3
Retrasos en pagos relac. con vivienda principal (%)	4,6	5,7	6,4	7,2	6,2	5,2	3,8	4,4	3,8	2,4

\* Ingresos referidos al año anterior a la entrevista.

\*\* Año anterior a la entrevista.

Nota: S80/S20: relación entre la renta media obtenida por el 20% de la población con la renta más alta y la renta media obtenida por el 20% de la población con la renta más baja.

Índice Gini: toma el valor 0 en caso de equidad perfecta y el valor 100 en caso de desigualdad perfecta.

Riesgo de pobreza: porcentaje de personas cuyos ingresos anuales por unidad de consumo recibidos en el año anterior al que se realiza la encuesta están por debajo del 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de todos los hogares a nivel nacional.

Carencia material severa: proporción de personas que viven en hogares que carecen al menos de cuatro conceptos de nueve recogidos en la ECV (entre ellos, no poder permitirse mantener una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días, una vivienda con temperatura adecuada, una lavadora, un televisor, un teléfono, un automóvil, etc.).

Muy baja intensidad de empleo: porcentaje de personas que viven en hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año anterior al de la entrevista.

Tasa AROPE: porcentaje de personas que cumplen al menos una de estas tres condiciones: en riesgo de pobreza después de transferencias sociales, carencia material severa de bienes, muy baja intensidad laboral.

Fuentes: INE y Eurostat.

CUADRO 6

**INTERSECCIÓN DE PERSONAS EN RIESGO DE POBREZA, PRIVACIÓN MATERIAL SEVERA Y MUY BAJA INTENSIDAD DE EMPLEO EN EL HOGAR (2011-2019)**

<i>Encuesta de condiciones de vida →</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	<i>Suecia 2019</i>
Porcentaje	1,4	1,9	1,9	2,3	2,2	2,1	1,7	1,4	1,4	0,9
En miles	640	886	858	1.064	1.019	966	766	662	650	90

*Fuentes:* INE y Eurostat.

Con todo, a pesar de que la *ECV-2019* permitía entrever una tendencia de lenta mejora en los últimos años, arrojaba, para prácticamente todos los indicadores, valores comparativamente altos que situaban a España en una posición poco favorable en el combate contra la pobreza (como referencia, se incluyen en los cuadros 5 y 6 los datos de Suecia, cuyo sistema de protección social se considera habitualmente paradigmático). Por tanto, cabe afirmar que la población española entró en el periodo de pandemia con datos que apuntaban a una tendencia positiva, aunque se situaba todavía en un nivel preocupante, especialmente respecto a la situación de los hogares con hijos e hijas dependientes. En efecto, el riesgo de pobreza o exclusión social de las personas en hogares formados por un solo adulto con algún menor a cargo o por dos adultos con tres o más menores alcanzaba en 2019 entre el 40 y el 50%, destacando entre los más altos de Europa (Unicef, 2020).

Este retrato de la situación de la pobreza en España a principios de 2020 y su distribución geográfica puede completarse con la información del *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*, que recoge anualmente toda la información proporcionada por las comunidades autónomas. Los datos disponibles más recientes se refieren al año 2019 y certifican que el sistema de rentas mínimas cubría en ese año a casi 700.000 beneficiarios (titulares más dependientes), alrededor de 18.000 más que en 2018; esta es una cifra solo algo superior a la resultante al calcular la intersección de las personas en riesgo de pobreza, privación material severa y muy baja intensidad de empleo en el hogar (650.000). El sistema ofrecía a sus cerca de 300.000 titulares rentas que oscilaban entre los 300 (Ceuta) y los 667 euros (País Vasco), diferencias que también resultaban ostensibles en las tasas de cobertura (cuadro 7).

Al entrar en vigor en junio de 2020 el ingreso mínimo vital (IMV), aprobado como prestación de la Seguridad Social que puede oscilar entre 462 y 1.015 euros dependiendo de las cargas familiares de los perceptores, las rentas mínimas autonómicas han pasado a convertirse en complementarias: los gobiernos autonómicos completarán el importe del IMV a aquellas personas

CUADRO 7

**EL SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA (2020)**

	<i>Cuantía básica (euros) Titular/mes</i>	<i>Titulares</i>	<i>Total beneficiarios (titulares+dependientes)</i>	<i>% de beneficiarios s/pobl. total</i>
País Vasco	667	66.508	111.318	5,0
Cataluña	644	32.166	108.001	1,4
Com. Valenciana	630	24.108	43.365	0,8
Navarra	624	15.712	35.899	5,5
Castilla-La Mancha	546	4.132	10.246	0,5
Extremadura	538	7.991	20.136	1,9
Aragón	491	9.401	31.520	2,4
Canarias	487	9.973	17.317	0,8
Baleares	457	10.449	26.428	2,3
Melilla	459	510	1.875	2,2
Asturias	448	21.947	34.821	3,4
Castilla y León	430	13.069	30.007	1,3
Cantabria	430	7.052	12.849	2,2
Murcia	430	6.355	15.479	1,0
La Rioja	430	3.070	3.070*	0,9
Andalucía	420	22.318	75.539	0,9
Galicia	403	13.600	27.538	1,0
Madrid	400	28.643	91.076	1,4
Ceuta	300	179	640	0,8
Total nacional	486	297.183	697.124	1,5

\* No se proveen datos de dependientes.

Fuentes: Informe de Rentas Mínimas de Inserción 2019, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y Padrón Municipal (INE).

que lo cobren, hasta que alcance el de la renta mínima que percibían antes. Como ya se ha indicado arriba, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha estimado en 850.000 el número de hogares que podrían beneficiarse del IMV cuando se encuentre plenamente implementado, lo que casi triplicaría la cantidad de titulares de rentas de inserción.

## 2. El aumento de la acción social de las ONG como indicador del impacto en los más vulnerables

El fuerte impacto que el confinamiento y las restricciones al movimiento de personas ha tenido sobre el mercado de trabajo permite anticipar para 2020 un deterioro generalizado en los indicadores recogidos en los cuadros 5 y 6, pero desconocemos su intensidad. Y tardaremos meses en poder estimarla con

alguna validez general (téngase en cuenta que la ECV de 2020 preguntará por las rentas del año previo a la encuesta).

Ante esta carencia de datos estadísticos sobre el impacto de la crisis del coronavirus en la población más vulnerable, la información que proporcionan las organizaciones no gubernamentales de acción social permite una aproximación a la situación. La información que en los últimos meses hemos recogido tanto a través de las publicaciones de algunas de estas organizaciones del Tercer Sector, como de entrevistas personales con sus responsables, da cuenta de un aumento considerable de solicitudes de ayuda para la cobertura de necesidades básicas; un aumento que responde, según las fuentes consultadas, tanto al deterioro de la situación de pobreza que ya sufrían algunos colectivos, como a la caída en esa situación de personas que antes se hallaban próximas a ella.

En general, se puede afirmar que, transcurrido más de medio año desde que se declarara la pandemia, las ONG de acción social y humanitaria:

1. se muestran muy preocupadas ante el intenso aumento de la demanda que han registrado sus servicios y albergan escaso optimismo sobre una rápida mejora de la situación de la gente a la que atienden;
2. consideran que la pandemia agrava una situación previa que no era buena, y que, en parte, obedecía a las medidas de ajuste del gasto público adoptadas durante la crisis económica (“los recortes”), con el consiguiente debilitamiento de los servicios públicos;
3. entienden su intervención social como subsidiaria de la acción principal de las administraciones públicas, hacia las que mantienen posiciones ambiguas (entre la consideración de sus esfuerzos y la crítica de sus actuaciones insuficientes), y perciben con cierta preocupación que una dedicación tan centrada en la satisfacción de necesidades asistenciales les pueda restar recursos para la adoptar enfoques de actuación más integrales (el “enfoque de derechos”) y reivindicativos;
4. subrayan el esfuerzo reorganizativo que han tenido que llevar a cabo para desarrollar su acción social bajo las circunstancias del confinamiento y la “nueva normalidad” (tanto en la prestación de servicios como en la captación de fondos) y confiesan el agotamiento y el desgaste que ha sufrido su personal;
5. indican que la pandemia les ha forzado a prescindir de una parte significativa de su voluntariado –la formada por personas de más edad– y



---

reclutar a voluntarios más jóvenes y menos vulnerables en razón de su edad, algo que han conseguido sin grandes dificultades;

6. valoran positivamente el aumento de donaciones corporativas, reconociendo incluso “proactividad empresarial” en esta cuestión, pero resaltan la insuficiencia de recursos para satisfacer el incremento sustancial de las demandas que les llegan.

Las ONG más grandes publican habitualmente datos cuantitativos sobre su acción social, pero se echa en falta la definición de los indicadores y la explicación de cómo se miden. En efecto, los datos que ofrecen las diferentes ONG no están armonizados, por lo que no son susceptibles de agregación o comparación. Por ejemplo, los datos que algunas organizaciones aportan sobre el número de personas que atienden, sin duda útiles, reflejan, en todo caso, a una parte del colectivo en situación de necesidad severa, y no se pueden sumar a los ofrecidos por otras organizaciones no solo porque no hay constancia de que los métodos de recogida y clasificación de la información sean homologables, sino también porque, como los programas de diferentes ONG no están coordinados, algunos usuarios pueden serlo de varios programas a la vez.

Sin pasar por alto estas limitaciones, la impresión de conjunto que se obtiene al examinar los datos que publican las ONG es la de un trabajo casi “a destajo”, consistente en ir resolviendo las peticiones lo mejor posible según van entrando. Durante esta crisis sanitaria, las ONG han llevado y siguen llevando a cabo una labor social fundamental, evitando que las condiciones de vida de mucha gente en situación de necesidad severa sea todavía más crítica, pero también parece claro que la pandemia ha desbordado su capacidad, obligándoles a sobreesfuerzos desconocidos. La enorme movilización de recursos económicos y humanos que han conseguido ha recibido el reconocimiento de la sociedad, como ha puesto de manifiesto una reciente encuesta de opinión<sup>7</sup>. Quizá, sin embargo, los poderes públicos no hayan puesto suficientemente de relieve la importancia de esta labor (hacerlo implicaría, en cierto modo, aceptar que, a pesar del elevado volumen de transferencias públicas, siguen existiendo huecos que no cubren los servicios sociales públicos, o solo lo hacen de forma incompleta).

Entrando en los datos de cobertura que proporcionan las ONG sociales-humanitarias más grandes, Cruz Roja y Cáritas, salta a la vista su elevado volumen. A principios de mayo (apenas dos meses tras el inicio del confinamiento), Cruz Roja informó de que su *Plan Responde*, puesto en marcha en los primeros días de la pandemia, había atendido en sus diferentes áreas de intervención social

---

<sup>7</sup> Véase el Estudio 3298 del CIS ([www.cis.es](http://www.cis.es)), pregunta 15. De todas las instituciones por las que pregunta la encuesta, “las ONG y asociaciones de ayuda” son las que recogen un porcentaje más alto de entrevistados (61%) cuya opinión respecto a ellas ha mejorado a lo largo de la crisis del coronavirus.

a más de 1,5 millones de personas, lo que suponía un incremento de alrededor del 160% respecto al momento anterior a la crisis. Cinco meses después, en octubre, el número de personas atendidas por este Plan, definido como “la mayor movilización de recursos en la historia de la ONG” en España, se elevaba ya a 2,6 millones<sup>8</sup>. En el área de inclusión social, las personas atendidas se aproximaban a 765.000; de ellas, en torno a 240.000 habían recibido bienes, y a casi 100.000 se les había prestado ayuda económica para cubrir gastos o suministros del hogar. Solo en Cataluña, la cifra de las personas que, hasta finales de octubre, recibieron ayuda de primera necesidad rondaba el medio millón, y el volumen de alimentos directamente proporcionados, alcanzaba, desde mayo, los 2,5 millones de kilos, a los que había de añadir la entrega de más de 61.000 kits de higiene y cerca de 20.000 tarjetas prepago para cubrir necesidades básicas.

En cuanto a Cáritas, los datos referidos a los primeros tres meses tras la declaración del estado de alarma (hasta inicios de junio), revelan que si bien una parte importante de sus 5.500 centros parroquiales repartidos por España hubo de cerrar sus puertas durante el confinamiento, los que permanecieron abiertos recibieron una avalancha de solicitudes (la mayoría, cursadas por teléfono). Buena parte de ellas estaban relacionadas con la necesidad de cubrir gastos de vivienda: aproximadamente la mitad de las personas que recurrieron a Cáritas declararon problemas para pagar hipotecas o rentas de alquiler, mientras que la proporción de los que no podían hacer frente a recibos de servicios domésticos era todavía mayor. De acuerdo con los datos recogidos por la organización en un informe interno, desde el inicio de la crisis sanitaria hasta principios de junio las demandas de ayuda alcanzaron la cifra de 1,5 millones, mientras que las personas atendidas aumentaron en un 57% respecto al inicio de la crisis, con la particularidad de que una cuarta parte de todos los solicitantes de ayudas (26%) dirigían sus peticiones a Cáritas por primera vez<sup>9</sup>. En su informe, la organización destacaba los principales perfiles de solicitantes: personas con empleos en la economía informal y con contratos precarios, y destacadamente inmigrantes en situación irregular y adultos solos con hijos dependientes (familias monoparentales).

Por lo que hace a los Bancos de Alimentos, la Federación que agrupa a los 54 existentes en España (FESBAL) declaró en julio haber repartido una media de 16 millones de kilos de comida mensualmente durante la crisis del COVID-19 en toda España (antes de la crisis, la media mensual rondaba los 12 millones de kilos). En octubre, FESBAL estimaba el número de personas atendidas en 1,7 millones (superando el récord de 2013: 1,5 millones), lo que ya suponía en torno a 600.000 personas más que en todo 2019. Madrid y Cataluña figuran

<sup>8</sup> Servimedia, 27 de octubre de 2020 (“Cruz Roja ha atendido ya a más de 2,6 millones de personas con su Plan Responde”).

<sup>9</sup> Cáritas (2020), El impacto de COVID-19 en las CCDD durante los primeros meses del estado de alarma (informe interno).

---

entre las comunidades con mayor número de usuarios de los bancos de alimentos. La última cifra disponible de personas que habían acudido a las ONG que reparten comida procedente del Banco de Alimentos de Madrid las situaba en el entorno de 190.000 (octubre de 2020), casi un 50% más que antes de la crisis sanitaria. En Cataluña, el número de beneficiarios aumentó, con la pandemia, de 195.000 a 270.000<sup>10</sup>.

También los datos disponibles sobre la demanda de plazas para personas sin hogar apuntan en la misma línea expansiva. Respecto a esta población con el grado de necesidad más aguda, algunos ayuntamientos de grandes ciudades han creado plazas extraordinarias de titularidad municipal para complementar la oferta de albergues, delegando su gestión en entidades del Tercer Sector. En un estudio recientemente publicado, Cáritas ha puesto de manifiesto el incremento en un 25% de las plazas que gestiona ella misma para esta población especialmente vulnerable (1.407 nuevas plazas y 13 nuevos centros, la mayor parte de titularidad pública), lo que sitúa su oferta actual de plazas en aproximadamente 6.850. Cifra, no obstante las personas atendidas por su red de acogida y acompañamiento de personas sin hogar en más de 39.000, un número muy próximo al total de personas sin hogar en España que estima la misma organización y que no difiere del publicado antes de la pandemia (a finales de 2019)<sup>11</sup>. En todo caso, llama la atención que el objetivo para este año, según la *Estrategia Nacional Integral para las Personas Sin Hogar 2015-2020*, se situaba en 18.000 personas; es decir, en menos de la mitad de la estimación actual (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016, p. 59).

Por el lado del gasto, conviene también subrayar que las ONG de acción social lo han visto crecer muy considerablemente durante estos meses de pandemia. Para hacer frente a este aumento del gasto han contado con recursos transferidos por las administraciones autonómicas y locales, así como también por donaciones privadas. No obstante, en octubre trasladaban a la opinión pública su preocupación por el agotamiento de los recursos disponibles. Por ejemplo, Cáritas Barcelona declaró haber agotado ya en septiembre el presupuesto de todo el año destinado a ayudas económicas de primera necesidad, mientras que el Banco de Alimentos de Barcelona advertía de dificultades para llegar a fin de año y temía que la solidaridad mostrada por las empresas y los particulares durante la primera ola se debilitara con el paso del tiempo.

En resumen, si bien la disparidad de cifras que ofrecen las ONG es considerable, *grosso modo* y con mucha cautela se puede afirmar que la demanda de acción social de las grandes ONG ha aumentado entre un 40-60% durante la pandemia, y que entre una cuarta parte y un tercio de esa demanda está for-

---

<sup>10</sup> El País (Cataluña), 29 de octubre de 2020 (“Entidades sociales alertan de que han agotado sus fondos”).

<sup>11</sup> Véase Cáritas, nota de prensa, 29 de octubre de 2020 e Infolibre, 24 de octubre de 2020.

mada por personas que han recurrido por primera vez a los servicios que ofrecen estas organizaciones. Los perfiles predominantes entre los nuevos solicitantes de ayuda no parecen diferir mucho de los de los usuarios previos (personas sin ingresos, o con ingresos muy bajos e irregulares, con sobrerrepresentación de inmigrantes y de adultos solos con hijos a cargo), aunque algunas evidencias locales apuntan a la mayor juventud de los nuevos solicitantes. Prestar atención especial a esta población más joven, para evitar que la prolongación en el tiempo de sus condiciones de pobreza le conduzca hacia situaciones cuya superación resulta más costosa cuanto más perdura, es una necesidad de primer orden. Estos esfuerzos necesarios de intervención social con la población más vulnerable deberían acompañarse de otros que consiguieran mejorar la disponibilidad y calidad de información estadística sobre ella para que las actuaciones resulten lo más justas y eficaces posible.



---

## IV. LA PERCEPCIÓN SOCIAL DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA

Para terminar este recorrido por las consecuencias de la crisis de 2020 en la sociedad española, este capítulo intenta descifrar cómo percibe la sociedad española el impacto de la pandemia. El análisis que sigue apunta a que la mayoría de la sociedad percibe la gravedad de la situación, sobre todo, por los riesgos futuros que entraña, pero, al mismo tiempo, los ciudadanos consideran su situación actual, o la de sus hogares, en general, algo menos preocupante.

### 1. La situación económica personal y del hogar

La realidad más obvia es que el PIB español cayó en el segundo trimestre de 2020 un 17,8% en comparación con el primer trimestre, y que ese trimestre había caído un 5,2% en comparación con el último de 2019. En tasas interanuales, las caídas fueron del 21,5 y del 4,2%, respectivamente. En el tercer trimestre la economía española se ha recuperado, como muestran los indicadores correspondientes, y probablemente seguirá haciéndolo en el cuarto trimestre, aunque esto depende de la evolución de la epidemia en España y de nuestros principales socios comerciales, así como de las medidas que los gobiernos adopten al respecto. Como lo que llaman “segunda ola” está asolando muchos países europeos, gran parte de ellos ya han adoptado medidas restrictivas que contribuyen a dificultar la recuperación económica. Las previsiones de Funcas anticipan una caída del PIB en 2020 del 13%, la mayor en muchas décadas, y superior a la que tuvo lugar en la última crisis a lo largo de cinco años, entre 2008 y 2013 (-8,5%) (Torres y Fernández, 2020).

En unas circunstancias distintas, esa enorme caída de la producción habría provocado, dadas las características de la estructura productiva española, de su regulación laboral y de su mercado de trabajo una enorme caída del empleo (el medido en la *Contabilidad Nacional*, en la *EPA* y en términos de afiliación a la Seguridad Social) y un enorme ascenso del paro, probablemente a pesar de las últimas reformas en materia laboral (de 2012). Cabe recordar que en la crisis anterior, el empleo (equivalente a tiempo completo) cayó casi un 20% entre 2008 y 2013, y la tasa de paro ascendió desde el 8% de 2007 al 26% de 2013. Todo ello tuvo las consecuencias imaginables en una gran reducción de ingresos en muchos hogares y en un gran aumento de la proporción de hogares con grandes dificultades para salir adelante. Lo cual se reflejó, sobre todo, en el intenso incremento de la pobreza anclada (la población por debajo del umbral de pobreza estimada manteniendo fijo dicho umbral, y no cambiándolo cada año, tal como suele calcularse la tasa de pobreza) y de las tasas de carencia

---

material severa (es decir, el porcentaje de individuos que no puede permitirse acceder a cuatro ítems de consumo de una lista de siete)<sup>12</sup>.

En las circunstancias actuales, la enorme caída del PIB también se ha traducido en una fuerte caída de la ocupación, como ya se ha descrito en anteriores capítulos. Muchos asalariados han dejado de trabajar o reducido su jornada, pero han seguido afiliados a la Seguridad Social recibiendo ingresos a través de los ERTE, que han funcionado como un colchón de ingresos para un máximo de 3,4 millones de asalariados en abril de 2020. Por su parte, es muy probable que los nuevos desempleados, en su gran mayoría, hayan podido recibir estos meses sus correspondientes prestaciones contributivas por desempleo. Se ha habilitado, además, una prestación especial para los autónomos que han dejado de trabajar por la pandemia y el “cierre” de la economía. Se añade a ello la implementación del nuevo ingreso mínimo vital (IMV), que también está avanzando pese a los problemas de tramitación que se han observado. Y los pensionistas han seguido cobrando puntualmente sus pensiones. Por tanto, gracias a las prestaciones sociales, millones de hogares han conseguido mantener o frenar la abrupta caída de sus rentas.

Todo lo anterior sirve para entender, al menos en parte, cómo han ido evolucionando las percepciones de la situación económica personal en los últimos meses, y cómo las percepciones negativas no han llegado a alcanzar los niveles observados en la última crisis. Gracias a la *Encuesta de Consumidores* de la Unión Europea podemos establecer la cronología de esas percepciones<sup>13</sup>.

En primer lugar, contamos con los resultados de la pregunta sobre la variación de la situación económica del hogar en los últimos doce meses (con las siguientes respuestas: “mejorado mucho”, “mejorado un poco”, “permanecido estacionaria”, “empeorado un poco”, “empeorado mucho”). Podemos resumirlos en un índice del 100 (“mejorado mucho”) al 0 (“empeorado mucho”) y comparar los datos españoles con la opinión media de los encuestados en el conjunto de la Unión Europea. Como se observa en el gráfico 6, la percepción española se ha vuelto mucho más negativa entre febrero (45,7, cerca del nivel de situación estacionaria) y septiembre (37,4, bastante más cerca de “ha empeorado un poco”) de 2020, en bastante mayor medida que la opinión media europea (49,3 y 44,7 respectivamente). El descenso español, sin embargo, no ha situado el índice en el punto más bajo de la serie, que se alcanzó en noviembre de 2012 (27,1). En septiembre de 2020 el nivel es similar al de mayo de 2008, apenas comenzada la crisis económica del momento.

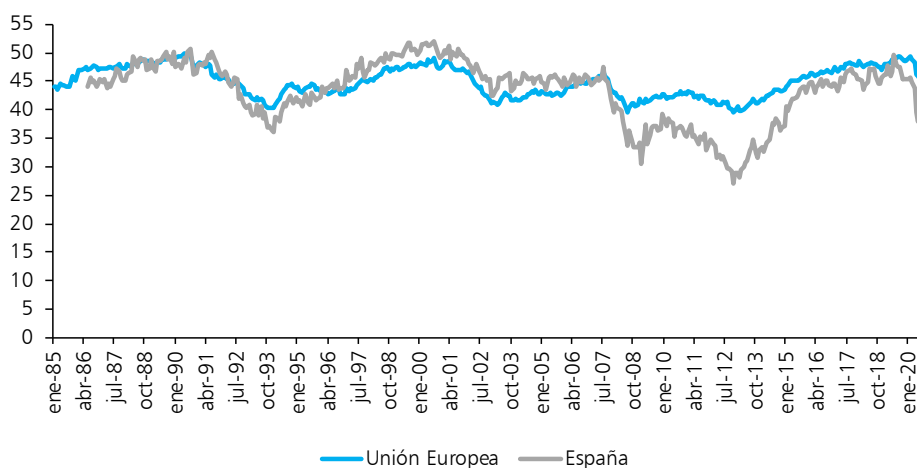
---

<sup>12</sup> Sobre la evolución de esos indicadores y otros indicadores de pobreza en España, véase Rodríguez (2019).

<sup>13</sup> Los datos europeos se mueven a la par que los recogidos por el CIS en las encuestas que usa para elaborar el Índice de Confianza del Consumidor, pero respecto a estos últimos no están disponibles las tablas anteriores a 2011, lo que dificulta la elaboración de los gráficos.

GRÁFICO 6

**UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA (ENERO 1985-SEPTIEMBRE 2020). ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL HOGAR EN LOS ÚLTIMOS DOCE MESES (0, EMPEORADO MUCHO; 100, MEJORADO MUCHO)**



Fuente: Elaboración propia con datos de *Business and consumer survey database* (European Commission).

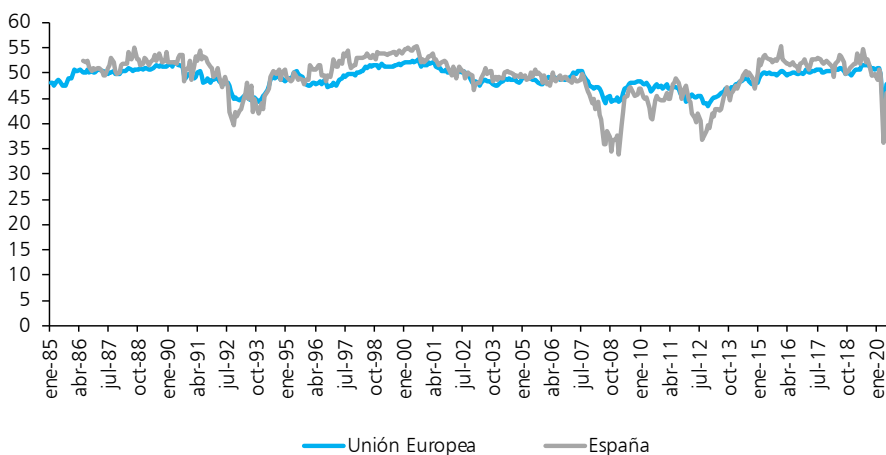
Si se construye el mismo índice para la previsión de la situación económica del hogar en los próximos doce meses, se obtienen los resultados representados en el gráfico 7. Se observa cómo el índice cayó mucho entre febrero y abril, tanto a escala europea (-9 puntos) como, especialmente, española (-14 puntos), aunque se ha recuperado después. Con todo, el índice europeo todavía se sitúa 3 puntos por debajo del valor de febrero, y el español lo hace en casi 7 puntos. De este modo, en septiembre de 2020 la sensación media en España se situaba en el nivel 44 (algo inferior a “permanecer estacionaria”), muy similar al observado en la primavera de 2008, aunque llegó a caer tanto como a finales de 2008 o en verano de 2012.

Es esperable que la sensación de pesimismo económico no haya empeorado tanto como haría prever una caída del PIB tan pronunciada como la habida, ya que dicha caída no se ha visto plenamente reflejada en el descenso de ingresos familiares que habría significado su traducción directa en pérdida de puestos de trabajo. Como se aprecia en el gráfico 8, la tasa de ocupación de la población de 16 a 64 años (medida con la EPA) ha caído entre el primer trimestre y el segundo de 2020 del 63,6 al 60%, un descenso del 5,6%, similar al que hubo entre el tercer trimestre de 2007 y el cuarto de 2008, momentos en que la percepción de la situación económica familiar evolucionó de manera muy parecida a la actual.



GRÁFICO 7

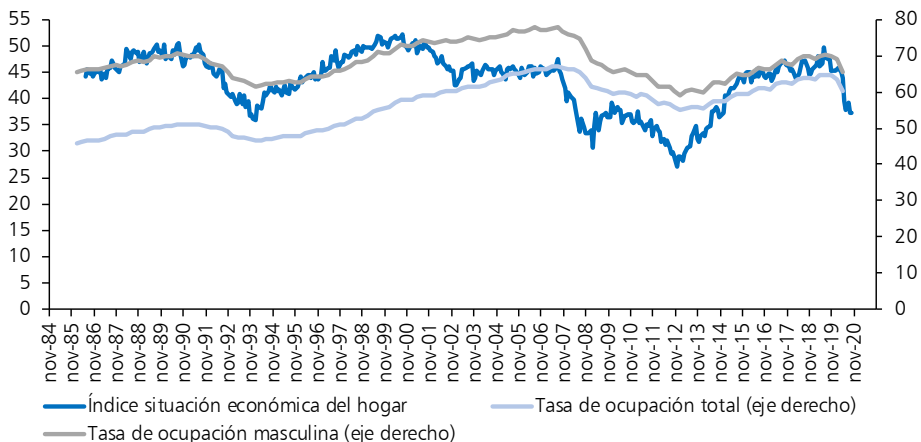
**UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA (ENERO 1985-SEPTIEMBRE 2020). ÍNDICE DE PREVISIÓN ECONÓMICA DEL HOGAR EN LOS PRÓXIMOS DOCE MESES (0, EMPEORADO MUCHO; 100, MEJORADO MUCHO)**



Fuente: Elaboración propia con datos de *Business and consumer survey database* (European Commission).

GRÁFICO 8

**ESPAÑA (JUNIO 1986-SEPTIEMBRE 2020). ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL HOGAR EN LOS ÚLTIMOS DOCE MESES (0, EMPEORADO MUCHO; 100, MEJORADO MUCHO) Y TASA DE OCUPACIÓN (TOTAL Y MASCULINA) DE LA POBLACIÓN DE 16 A 64 AÑOS**

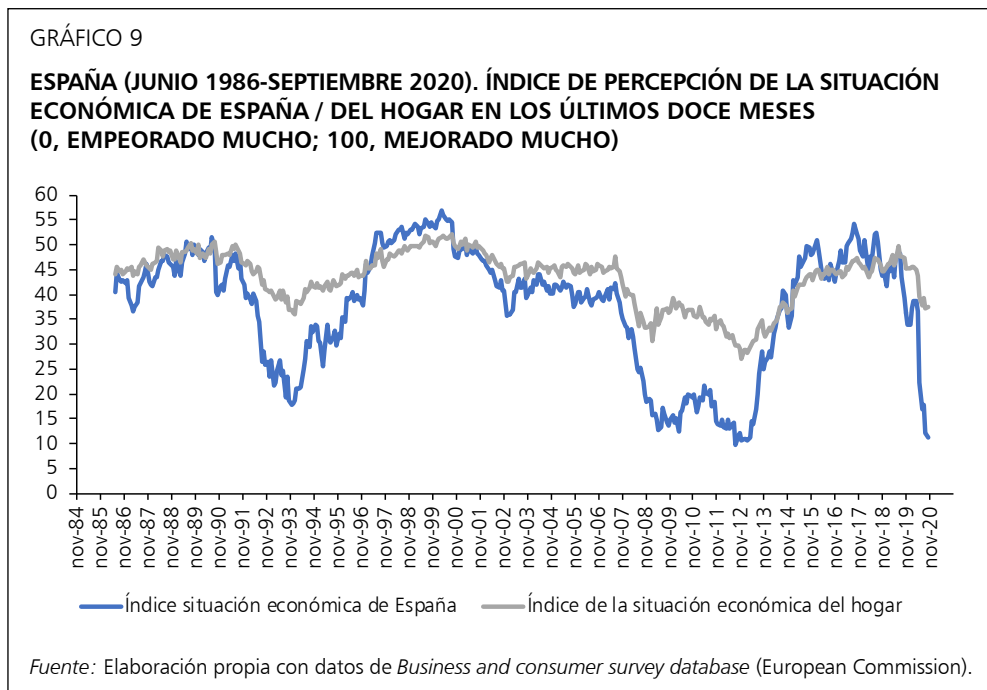


Fuente: Elaboración propia con datos de *Business and consumer survey database* (European Commission).

En definitiva, la percepción de la situación económica familiar es bastante acorde al comportamiento de los ingresos familiares, en cuya evolución hay que tener en cuenta no solo el empleo “destruido” temporal o definitivamente por la crisis económica actual, sino, sobre todo, las políticas públicas de sostenimiento de rentas adoptadas por el Gobierno. Es decir, la sensación de malestar por la propia situación ha aumentado, pero no demasiado, pues los ingresos no han caído tanto.

## 2. La situación de la economía española

Cuestión muy distinta es la sensación de malestar económico general. El mismo índice construido para la percepción de la evolución de la situación económica personal y del hogar en el último año puede construirse para la percepción de la situación de la economía española. Como recoge el gráfico 9, la percepción en septiembre de 2020 es mucho más negativa que la percepción de la propia situación económica (y mucho más negativa que en el momento equivalente, en esos términos, en la crisis de 2008 en adelante); de hecho, es tan negativa como en el peor momento de la crisis anterior, a finales de 2012, y en septiembre no había mejorado a pesar de la recuperación económica de este verano.



---

Cómo evolucione la percepción y la realidad de la situación económica familiar, por lo ya visto, dependerá mucho de cómo lo hagan los ingresos familiares, obviamente. Lo más probable es que la producción y el empleo se recuperen sustancialmente en 2021, aunque es muy improbable que lleguen a los niveles previos a marzo de 2020, sobre todo, por lo que pueda ocurrir con el sector turístico. Con las estimaciones de Funcas ya citadas, el PIB de 2021 será un 6% inferior al de 2019, y el empleo, un 5% inferior, mientras que la tasa de paro se mantendrá en el 17% (14% en 2019).

En cualquier caso, si se cumplen esas previsiones, la situación económica de los hogares –sin tener en cuenta las prestaciones públicas– tendería a ser mejor que en 2020, pues los ingresos procedentes del trabajo se recuperarían. En cuanto a las transferencias públicas, y con excepción del IMV que tiene carácter estructural, aunque está por ver si se mantendrán en los términos actuales, cabe pensar que seguirán existiendo políticas de sostenimiento de las rentas de los hogares para aquellos que tarden más en recuperar los niveles previos de actividad.

En conjunto, por tanto, la realidad y la sensación de malestar económico particular, si se cumplen esas previsiones, no empeoraría, y probablemente la sensación de malestar económico general también mejoraría algo, a la par que el producto y el empleo.

Ahora bien, al distinguir por niveles o categorías sociales, el argumento general se modifica un tanto, y podemos entender mejor las diferencias entre el malestar particular y el general. Como en la anterior crisis, los efectos negativos los sufren más unos grupos sociales que otros. Podemos verlos en términos del empleo medido en la *EPA*, aunque esta no refleje plenamente la problemática reciente del empleo (puesto que las personas incluidas en los ERTE figuran como ocupadas).

En primer lugar, vuelven a verse más afectados los jóvenes que los de mayor edad, muy probablemente, entre otras razones, porque los contratos temporales, fáciles de rescindir, son más frecuentes en los primeros. Como se ve en el cuadro 8, la caída en la ocupación entre el cuarto trimestre de 2019 y el segundo de 2020 se aminora a medida que crece la edad considerada, con máximos entre los menores de 25 años y valores bastante reducidos entre los de 45 años o más.

En segundo lugar, la crisis actual, ocasionada por la pandemia y por las medidas adoptadas para afrontarla, comparte con la anterior el mayor impacto sobre las ocupaciones menos cualificadas, que son las peor remuneradas y sue-

CUADRO 8

**EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN ENTRE EL IV TRIMESTRE DE 2019 Y EL II DE 2020,  
POR EDAD Y POR RELACIÓN CON LA PERSONA DE REFERENCIA EN EL HOGAR**

	Ocupados (en miles)		Variación	
	2019-IVT	2020-IIT	Absoluta	En %
Total	19.967	18.607	-1.360	-6,8
Tramos de edad				
16-19	147	90	-56	-38,3
20-24	907	688	-220	-24,2
25-29	1.718	1.502	-216	-12,6
30-34	2.103	1.898	-206	-9,8
35-39	2.630	2.372	-259	-9,8
40-44	3.165	2.950	-215	-6,8
45-49	2.969	2.880	-90	-3,0
50-54	2.703	2.604	-99	-3,7
55-59	2.179	2.152	-27	-1,2
60-64	1.227	1.243	16	1,3
Relación con la persona de referencia				
Persona de referencia	9.979	9.506	-473	-4,7
Cónyuge o pareja	6.176	5.832	-344	-5,6
Hijo/a	2.971	2.558	-413	-13,9
Otro pariente	622	527	-96	-15,3
Persona no emparentada	219	184	-35	-16,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Población Activa (INE).

len ser las más inseguras. Por ejemplo, entre los técnicos y profesionales, la caída del empleo en las fechas consideradas rondó el 2%. Sin embargo, entre los trabajadores de hostelería y comercio se acercó al 14% (casi un 24% en restauración); entre los de cuidados personales, se situó en torno a 10% (un 18% en quienes no desempeñan sus tareas en instituciones); entre los no cualificados de servicios alcanzó un 13%; y entre los peones en general, un 12% (un 22% en construcción, un 21% en industria manufacturera).

Que las ocupaciones de nivel superior estén más protegidas también tiene que ver con que son mucho más abundantes en el sector público. De hecho, entre febrero y septiembre de 2020, los afiliados a la Seguridad Social empleados en el sector público han crecido un 2%, mientras que los del sector privado han caído un 2,6% (sin contar el efecto de los ERTE, que se aplican solo al sector privado).

Por lo anterior, en tercer lugar, no extraña que el empleo haya caído especialmente entre los trabajadores extranjeros, que abundan en las ocupaciones menos cualificadas. En los trimestres considerados, la caída de la ocupación entre los españoles ha sido del 6%, pero casi se ha duplicado (11%) entre los extranjeros (cuadro 9).

CUADRO 9

**EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN ENTRE EL IV TRIMESTRE DE 2019 Y EL II DE 2020, POR NACIONALIDAD**

	<i>Ocupados (en miles)</i>		<i>Variación</i>	
	2019-IVT	2020-IIIT	Absoluta	En %
Total	19.967	18.607	-1.360	-6,8
Española	16.785	15.758	-1.027	-6,1
Extranjera	2.469	2.187	-282	-11,4
Doble nacionalidad	713	663	-50	-7,0

*Fuente:* Elaboración propia con datos de la *Encuesta de Población Activa* (INE).

La evolución del empleo por categorías sociales y lo que sabemos sobre cómo está funcionando o puede funcionar la transferencia de rentas públicas sugieren las siguientes consideraciones:

1. Los nuevos parados jóvenes contarán, por su menor antigüedad, con menos prestaciones que los mayores, por lo que tendrán que recurrir en gran medida a la tradicional redistribución de rentas en los hogares familiares, aprovechando, además, que la caída del empleo de sus mayores ha sido menor, que estos habrán podido disfrutar de más ERTE, que sus prestaciones por desempleo serán más generosas (por la mayor antigüedad y los mayores salarios previos), que una parte de ellos ya son pensionistas, etc. Lo cual, por ahora, abundará en la línea tradicional de emancipación tardía de los jóvenes y todo lo que de ello se deriva. Es un obstáculo más en una carrera de obstáculos en la que las crisis representan vallas especialmente altas; una rémora más que se añade, para un segmento de la población joven, a una experiencia estudiantil (universitaria) muy trastocada por las medidas contra la epidemia.
2. Una buena parte de quienes han perdido el empleo en ocupaciones menos cualificadas lo recuperarán o lo estarán recuperando rápidamente, con el retorno del crecimiento económico, pero muchos no lo harán pronto, pues sus trabajos están ligados, directa o indirectamente,

al turismo y/o a la hostelería. Probablemente sean estos quienes más tengan que contar con transferencias públicas para el sostenimiento de rentas en el próximo año o, en su defecto, quienes sufran aún más la merma de ingresos.

3. Entre los trabajadores extranjeros y sus familias crecerán más las situaciones problemáticas, por su mayor precariedad de partida (temporalidad, economía sumergida), por sus menores ingresos de partida (ocupaciones menos cualificadas), por el acceso más limitado a prestaciones por desempleo y subsidios de paro (dada la temporalidad de los contratos y las menores retribuciones), por su ocupación en sectores especialmente afectados por la crisis sanitaria y económica, y porque muchos no pueden contar, tanto como los españoles, con la redistribución familiar de rentas. Se convertirán muy probablemente en los protagonistas del aumento de la población en situación de verdadera necesidad.
4. En principio, una caída del empleo de las magnitudes consideradas y con comportamientos diferenciales según las categorías analizadas, sin tener en cuenta las transferencias públicas, redundaría en un aumento sustancial de la desigualdad de rentas y de la pobreza, en cualquiera de sus definiciones. Sabemos que las transferencias públicas ya están actuando, aminorando esos riesgos, pero todavía desconocemos cuánto en conjunto. Sí sabemos que los ERTE han sido fundamentales al respecto, y lo siguen siendo en este otoño para unos centenares de miles de asalariados.

También sabemos que, habida cuenta de cómo funcionan las prestaciones por desempleo, no reducen mucho la desigualdad tal como suele medirse, aunque seguramente contribuyen a que crezca menos la pobreza anclada. Y también sabemos que estará creciendo la carencia material severa, como hizo en 2009, aunque, en esta ocasión, partimos de un nivel superior al de entonces (4,7% de la población en 2019, frente al 3,6% de 2009). De todos modos, es muy improbable que hayamos alcanzado niveles altos como los de 2013 o 2014 (6 o 7%), pues la pérdida de empleos y de ingresos no es (al menos, todavía) en ningún modo equivalente a la que tuvo lugar a lo largo de toda la crisis anterior.

5. Finalmente, el malestar con la situación general no refleja solo el malestar con las circunstancias económicas del país, sino también lo que parece una creciente falta de confianza en la clase política, que resulta, seguramente, no solo de su ejecutoria en la solución de los problemas

---

comunes, sino también de la confrontación y polarización en un contexto de emergencia nacional en el que prevalece gran incertidumbre acerca del porvenir cercano. Y seguramente refleja también, implícitamente, la preocupación por los demás, por quienes más sufren la crisis, por esa realidad que muchos ciudadanos no viven directamente, pero ven todos los días a través de las pantallas.

---

## V. PRINCIPALES DESAFÍOS

Los capítulos anteriores muestran que la crisis generada por la pandemia y las restricciones a la movilidad adoptadas para frenar los contagios han hecho mella en el empleo, la desigualdad social y la pobreza. Sin embargo, de momento el impacto es menos significativo de lo que se podía temer en comparación con crisis anteriores y habida cuenta de la magnitud sin precedentes del *shock*.

Este resultado se debe a la puesta en marcha de diferentes dispositivos de prevención y de contención de la crisis, que se presentan sintéticamente en el capítulo I. La perspectiva de una crisis sanitaria prolongada plantea, no obstante, importantes desafíos para los próximos años, entre los que destacan:

- la reactivación del empleo en hibernación (o restringido por las medidas de contención de contagios);
- la situación de los colectivos vulnerables no cubiertos (o insuficientemente cubiertos) por las medidas actuales;
- la mejora de la gestión y coordinación de las políticas sociales (en particular, las orientadas a garantizar los servicios sanitarios y a proteger a las personas sin ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas);
- la sostenibilidad financiera de las políticas anticrisis; y
- la búsqueda de consensos políticos y con la sociedad civil.

Los tres primeros desafíos tienen que ver con las políticas sociales que se han desarrollado para dar respuesta a la crisis, mientras que los dos últimos atañen el entorno económico y político general en el que se desarrollan esas políticas. A continuación se considera cada uno de estos retos por separado.

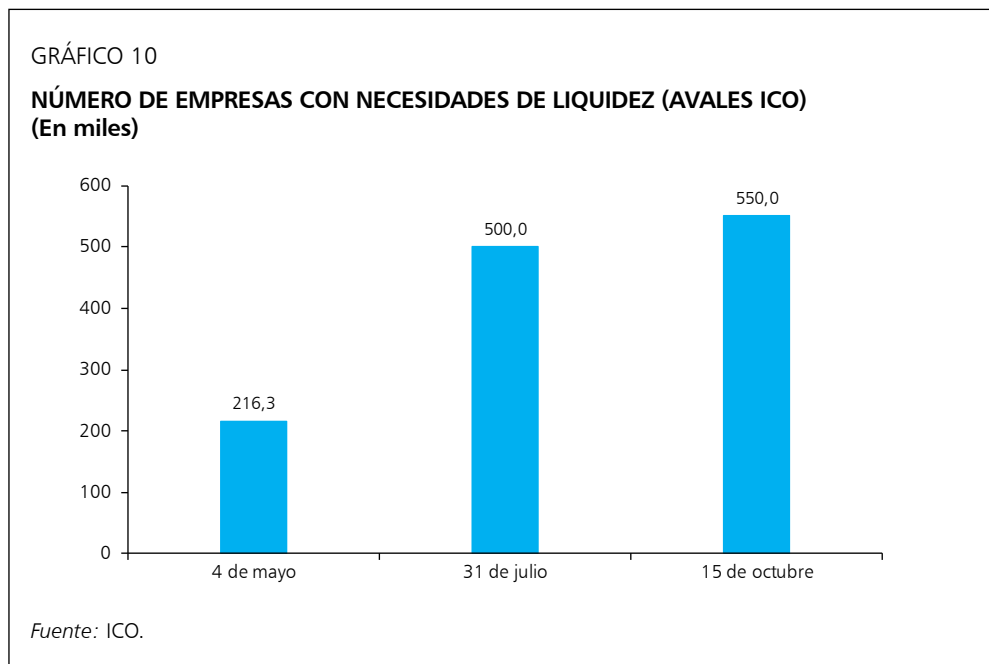
### 1. La reactivación del empleo en hibernación

Una cronificación de la crisis pondría a prueba la estrategia de prevención, concebida para un *shock* transitorio. Muchos de los empleos que se han mantenido hasta la fecha son vulnerables, y podrían desaparecer si la pandemia se extendiera más de lo previsto. Ciertamente, este no es el supuesto con el que se realizan la mayoría de previsiones, como la de Funcas, que se basan en el supuesto de un control de los rebrotes que permitiría una recuperación progresiva de la actividad y, por tanto, del empleo (Torres y Fernández, 2020). Los informes del ICO muestran que más de medio millón de empresas necesitan



liquidez (con datos hasta mediados de octubre, gráfico 10), pero, al incrementar su endeudamiento, muchas se acercan a la insolvencia y, por tanto, corren el riesgo de quebrar. Asimismo, los ERTE protegen sobre todo puestos de trabajo de asalariados con contratos estables en empresas viables. El empleo en empresas insolventes, los autónomos, los asalariados con contratos temporales y los parados de larga duración se encuentran en una situación mucho más precaria. En caso de prolongación de la crisis sanitaria, el riesgo de insolvencia ("zombificación") de muchas empresas y de expulsión del mercado laboral de personas en situación precaria se incrementará.

El análisis de riesgos sobre el empleo vulnerable en distintos sectores puede aproximarse mediante un indicador, elaborado para el conjunto de la Unión Europea, que evalúa el riesgo de que un puesto de trabajo se vea negativamente influido por la necesidad de imponer una "distancia social"<sup>14</sup>. De ese indicador

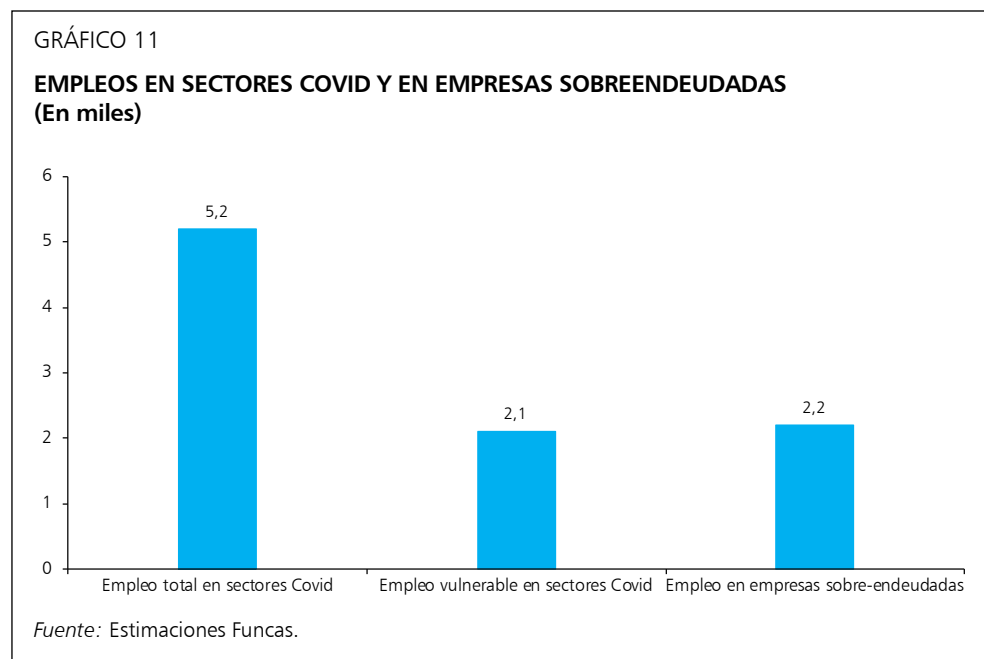


<sup>14</sup> Este indicador está construido a partir de una detallada encuesta realizada por el CEDEFOP en los países de la Unión Europea. Dicha encuesta incluye información única sobre los requerimientos para el desempeño de los puestos de trabajo, con lo que es idónea para evaluar los empleos en los que el mantenimiento de distancia social por el COVID -19 puede crear más interrupciones. El indicador está basado en la importancia de la comunicación, el trabajo en equipo, el trato directo con el cliente y el uso de tecnologías digitales en el puesto de trabajo. La distribución de ramas de actividad por nivel de riesgo se corresponden con los resultados para el conjunto de los 27 países miembros de la Unión Europea más el Reino Unido. Véase Poulidakas y Branka (2020).

se desprende que las ramas de actividad con un riesgo más alto relacionado con la distancia social son el comercio, la hostelería, el servicio doméstico y la categoría residual “otros servicios”, que incluye servicios personales muy variados. Según los datos disponibles para el segundo trimestre, estas ramas suponen 5,2 millones de ocupados, es decir, el 28% del empleo total. Desagregando por sexo, en ellas trabajan aproximadamente 2,8 millones de mujeres (33,7% de las ocupadas) y 2,3 millones de hombres (23,1% de los ocupados).

Le siguen las ramas con actividad de riesgo alto, entre las que destacan: los servicios sanitarios y sociales, la educación, el transporte, el sector primario y las actividades artísticas y recreativas. Este grupo da empleo a algo más de 5 millones de personas, un 27,3% de la ocupación. Por sexo, son casi 2,7 millones de mujeres (31,7% de las ocupadas) y casi 2,4 millones de hombres (23,7% de los ocupados).

Así pues, las ramas de actividad en las que la distancia social por COVID-19 supone un riesgo alto o muy alto son, en su mayoría, las que precisamente han acudido más a los ERTE (con la excepción del sector primario y, parcialmente, la educación). La importancia de este resultado reside en que los sectores con más riesgo (que suponen más de la cuarta parte del empleo) son los candidatos a afrontar problemas de largo plazo mientras no se cuente con vacunas o tratamientos efectivos que permitan relajar las medidas de distancia social.



---

No obstante, no todo el empleo de estos "sectores COVID" es igualmente vulnerable. Se puede estimar, a partir de las tendencias registradas hasta el tercer trimestre de 2020, que el 40% del empleo en tales sectores es vulnerable, lo que representa cerca de 2,1 millones de puestos de trabajo (gráfico 11). Esta estimación coincide con los datos de la central de balances, que muestran que el 16,6% de empresas no financieras están sobreendeudadas (sus pasivos duplican los activos). Aplicando ese porcentaje a los sectores no financieros, salvo los servicios sanitarios y de educación, y las administraciones públicas, se puede deducir que 2,2 millones de empleos están en situación de vulnerabilidad, un valor similar a la estimación anterior.

## 2. La cobertura de los colectivos insuficientemente protegidos por las medidas actuales

Un desafío clave es asegurar que la respuesta a la crisis sea inclusiva. Pese a la amplitud de las medidas sociales que se han adoptado, es un hecho que algunos colectivos no disponen de una cobertura adecuada, como muestra el importante incremento de la demanda de acción social al que se enfrentan las entidades del Tercer Sector. Como vimos en el capítulo II, estimamos que en torno a 280.000 personas han perdido la totalidad de sus ingresos.

El deterioro de las rentas de las familias, concentrado particularmente en los estratos sociales que, de partida, ya tenían rentas más bajas, ha dado lugar a un aumento considerable de las situaciones de necesidad severa. Como consecuencia, la demanda de ayudas de "intervención social" –como las que prestan Cáritas, Cruz Roja o los bancos de alimentos– ha crecido enormemente.

El reto es dar cobertura a esos grupos en situación de pobreza. Esto puede requerir programas específicos para algunos colectivos. La experiencia internacional muestra que, en estos casos, la puesta en marcha de programas focalizados puede resultar más efectiva, tanto desde el punto de vista social como presupuestario, que desgravaciones fiscales o la elevación del nivel general de prestaciones asistenciales (OCDE, 2018). Un tratamiento diferenciado y focalizado también podría facilitar la conciliación familiar y la incorporación de estos colectivos en el empleo, condición *sine qua non* para salir de la pobreza de manera sostenible.

La creación de mecanismos especializados para otros grupos vulnerables, como los jóvenes sin estudios, también ayudaría a contener el impacto social de la pandemia de manera efectiva, a la vez que relajaría la presión sobre instrumentos menos focalizados como las políticas activas o el IMV. En el caso de los

jóvenes vulnerables, la atención personalizada, combinada con la posibilidad de participar en programas de capacitación, puede resultar especialmente efectiva para la inserción en la sociedad, atenuando el riesgo de trampa de la pobreza (OCDE, 2016).

### 3. La mejora de la gestión y coordinación de las políticas sociales

Además de insuficiencias en el diseño de las medidas que limitan su cobertura, el principal escollo que encuentran las políticas sociales reside en su implementación; es decir, la capacidad institucional para que las decisiones inscritas en el *Boletín Oficial del Estado* se hagan realidad en el terreno.

La efectividad de los dispositivos asistenciales depende, en buena medida, del funcionamiento de los servicios sociales y de los organismos encargados de la gestión de las ayudas a la inserción. Esta es, sin embargo, una cuestión a la que se ha prestado poca atención, y que explica el alcance desigual de las políticas. La potenciación de los órganos de gestión, dotándolos de recursos suficientes, junto con mejoras estructurales en su funcionamiento (agilización de los trámites, aligeramiento de las estructuras organizativas, con más personal en contacto con los colectivos desfavorecidos y menos en tareas puramente burocráticas, etc.) puede tener efectos sustanciales tanto en términos de reducción de los desequilibrios sociales como para los presupuestos. Así lo han percibido otros Estados, como Alemania, que han puesto en marcha en los últimos años reformas ambiciosas de la administración pública, considerándola un factor clave para la competencia internacional y destacando la importancia de su rendimiento y calidad para reaccionar eficazmente a los cambios sociales<sup>15</sup>.

También existen problemas sistémicos de coordinación entre diferentes niveles de administración, sobre todo, en lo que atañe a los incentivos financieros. Por ejemplo, si bien la financiación del IMV o de las políticas de empleo proviene de la caja única (Estado o Seguridad Social), la implementación se efectúa a nivel autonómico. Por tanto, los resultados (ocupación de parados, cobertura de prestaciones, etc.) no influyen directamente sobre el nivel de recursos disponibles. Este es un problema inherente a los sistemas sociales de países con un elevado grado de descentralización, como el nuestro, y que puede atenuarse con fondos compensatorios, por ejemplo<sup>16</sup>.

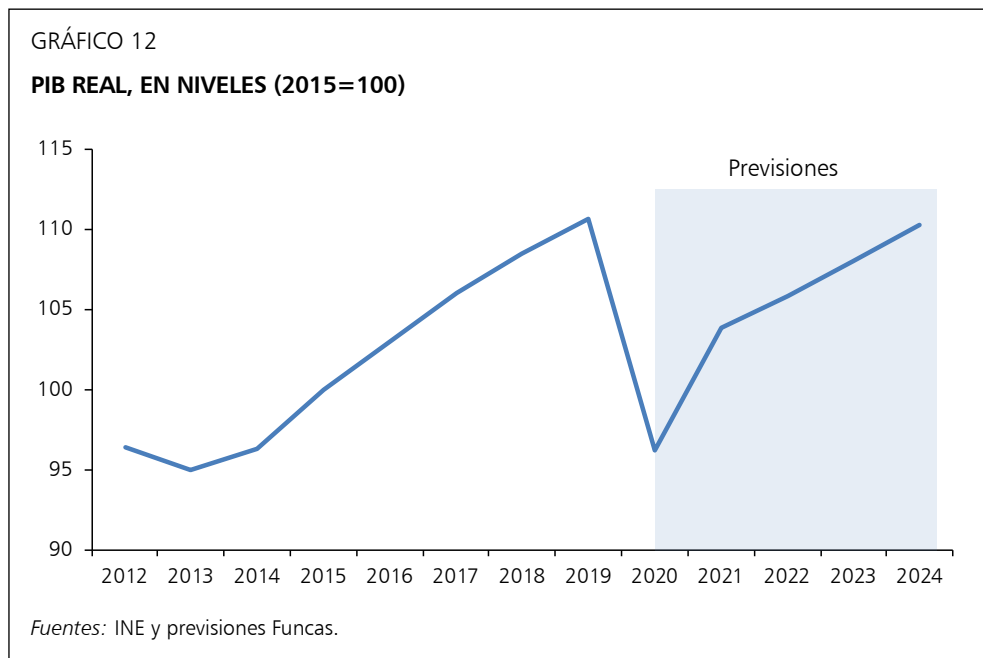
<sup>15</sup> Tal como se puede leer en la página web del Ministerio Federal del Interior, para la Construcción y la Patria (<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/moderne-verwaltung-node.html;jsessionid=>).

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, los *matching grants* en Canadá (OCDE, 2019).

Otro problema de implementación atañe a fallos de coordinación entre servicios sociales y oficinas de empleo. Ambas administraciones se necesitan mutuamente para mejorar la información acerca de los derechos sociales, evitar la trampa de la pobreza y promover la inserción social, además de limitar duplicidades<sup>17</sup>. Sin embargo, en la actualidad los canales de cooperación se han establecido de manera desigual a través del territorio. Tal vez conviene considerar las experiencias de comunidades autónomas donde esa cooperación parece haber funcionado mejor, como el País Vasco, o las reformas orientadas a aproximar servicios sociales y de empleo en Francia, los Países Bajos o Nueva Zelanda.

#### 4. La sostenibilidad financiera de las políticas anticrisis

Las previsiones actuales no contemplan un retorno a los niveles de PIB y empleo anteriores a la crisis hasta, como pronto, finales de 2023 (gráfico 12), y eso suponiendo que el proceso de recuperación se consolida a partir del cuarto trimestre de este año. Esta caída del nivel de actividad económica implica un aumento del déficit público estructural que puede colocar a la economía española en una senda de insostenibilidad de su deuda; es decir, de crecimiento



<sup>17</sup> Las experiencias de Alemania y los países nórdicos merecen aquí tenerse en cuenta (Comisión Europea, 2015).

permanente de la ratio de deuda sobre el PIB, la cual va a escalar, ya este año, a niveles históricos. Una dinámica de estas características podría despertar dudas con respecto a nuestra solvencia –especialmente a partir del momento en que el BCE retire el programa de compra de deuda pública– y desencadenar una crisis de deuda semejante a la de 2012, lo que obligaría a realizar profundos recortes del gasto público con un impacto social muy negativo.

Pero, por otra parte, si se toman medidas de ajuste del gasto de forma anticipada con el fin de evitar dicho escenario, también estaría comprometida la continuidad, o al menos la generosidad, de muchas de las medidas adoptadas hasta la fecha, incluyendo la extensión del esquema de protección de los ERTE, el IMV y la renovación de las líneas de liquidez avaladas por el Estado. En suma, el severo deterioro económico que sufre la economía española pone en riesgo la sostenibilidad de las medidas sociales.

## **5. La búsqueda de consensos políticos y con la sociedad civil**

De cara al futuro, la magnitud del impacto social de la pandemia dependerá, en primer lugar, de las políticas de reactivación de la economía y del empleo. Se trata de crear un contexto favorable al crecimiento, pero también de facilitar la transición hacia la plena actividad de las personas afectadas por los ERTE o cuyo puesto de trabajo depende de empresas al borde de la insolvencia.

En segundo lugar, lo que se desprende del diagnóstico presentado más arriba es que existe un importante margen de mejora de la cobertura de las políticas sociales. Una mayor focalización de los dispositivos tendría importantes beneficios para los colectivos más vulnerables, entre los que se hallan sobrerrepresentados la población inmigrante, las familias monoparentales o los jóvenes con escasa cualificación. Asimismo, las reformas de gestión y de coordinación entre administraciones a las que ya se ha aludido ayudarían a mejorar la eficiencia del conjunto de las políticas sociales, a la vez que facilitarían la incorporación en el mercado laboral de los beneficiarios. El resultado sería también positivo desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera de las políticas.

Finalmente, los esfuerzos de corrección de los desequilibrios sociales solo serán exitosos si se asientan en un entorno favorable a los consensos y a la cohesión. Estos son ingredientes cruciales para respaldar políticamente las medidas y ponerlas en marcha de manera efectiva, evitando ineficacias entre diferentes niveles de gobierno. Además, la implicación de los actores económicos y sociales –ONG, sindicatos, empresas, comunidad asociativa– puede ser útil para el buen diseño, el conocimiento y la implementación de los dispositivos.

---

En conclusión, es preciso reconocer que España está mejor posicionada que en anteriores crisis para evitar un incremento generalizado de la pobreza y de la exclusión social. Este es un activo que conviene afianzar, completando el encaje institucional de las diferentes políticas y resolviendo los problemas de implementación, de modo que la cobertura efectiva se acerque a lo que prometen las políticas sociales. Los colectivos vulnerables son las principales víctimas de la falta de consenso en esta materia. Un esfuerzo de cohesión no solo ayudaría a reducir la importante brecha, evidenciada en el capítulo IV, entre percepción y realidad social. También abriría el camino de mejoras de eficiencia en la lucha contra la crisis y en la consolidación del Estado de bienestar.

## REFERENCIAS

ASPACHS, O., DURANTE, R., GRAZIANO, A., MESTRES, J., G. MONTALVO, J. y REYNAL-QUEROL, M. (2020). Real-time inequality and the Welfare State in motion: Evidence from COVID-19 in Spain. *Barcelona GSE Working Papers Series*, WP nº 1202.

BANCO DE ESPAÑA. (2020). Informe trimestral de la economía española. *Boletín Económico*, 3/2020.

COMISIÓN EUROPEA. (2015). *Integrated support for the long-term unemployed in Europe. A study of national policies 2015*. Bruselas (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/be17da59-b50b-11e5-8d3c-01aa75ed71a19>).

MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. (2016). *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020 (Aprobada por acuerdo de Consejo de Ministros de 6 de noviembre 2015)*. Madrid.

OCDE. (2016). *Society at a glance, a spotlight on youth*. París.

—. (2018). *Poor children in rich countries: why we need policy action*. París.

—. (2019). *Making decentralization work. A handbook for policy-makers*. París.

POULIAKAS, K. y BRANKA, J. (2020). EU jobs at highest risk of COVID-19 social distancing. Is the pandemic exacerbating the labour market divide? *Working paper series*, Nº 1, CEDEFOP (<https://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/6201>).

RODRÍGUEZ, J. C. (2019). Una panorámica actual de la pobreza en España: diacronía y evolución internacional. *Panorama Social*, 29, pp. 25-49.

TORRES, R. y FERNÁNDEZ, M. J. (2020). Los rebrotes de la pandemia empeoran las expectativas económicas. *Cuadernos de Información Económica*, 278 (septiembre-octubre), pp. 1-10.

UNICEF ESPAÑA. (2020). *¿Cómo reducir la pobreza infantil en España? Análisis y recomendaciones*. Madrid.





