



**Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 27 de enero – 7 de febrero de 2020**

**Madrid, 7 de febrero de 2020**

**I. Introducción**

España está prosperando económicamente, aunque la mitad de su población, no. La cuarta economía más grande de la Unión Europea ha experimentado un crecimiento constante del PIB desde la crisis económica, el paro está disminuyendo, los salarios medios están aumentando y las exportaciones también están en auge.<sup>1</sup> Pero casi la mitad de los españoles considera el desempleo y la inseguridad económica como sus principales preocupaciones.<sup>2</sup> Durante mi visita de casi dos semanas a España, quedó muy claro que la recuperación después de la recesión, que tan positiva ha sido para algunos, ha dejado atrás a muchas personas, y que se ha hecho muy poco por la mayoría de los miembros de ese enorme grupo.

España finalmente tiene un nuevo gobierno; uno que exhibe grandes esperanzas y ambiciones impresionantes, especialmente en el ámbito social. Pero este gobierno se enfrenta a enormes desafíos. El país tiene un alto nivel de paro, un desempleo juvenil crónico, una crisis de vivienda de proporciones inquietantes, una profunda pobreza generalizada, disposiciones de protección social en gran medida inadecuadas, un sistema educativo segregado y cada vez más anacrónico, políticas fiscales que brindan muchos más beneficios a los ricos que a los pobres, y una mentalidad burocrática profundamente arraigada en muchas partes del gobierno que valora los procedimientos formalistas por encima del bienestar de las personas.

Si los planes estratégicos, los programas de acción y los informes voluminosos pero ilegibles pudieran resolver la pobreza, España estaría en la cresta de la ola. Pero sin un compromiso significativo con la defensa de los derechos sociales de las personas a la vivienda, la educación y a un nivel de vida adecuado, estos grandes planes seguirán siendo tan ineficaces como lo han sido durante la última década. España necesita un liderazgo innovador a nivel nacional, respaldado por los recursos necesarios para alentar a las comunidades autónomas a apoyar reformas de gran alcance. La pobreza es en última instancia una opción política y los gobiernos pueden, si lo desean, optar por superarla.

---

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Contabilidad Nacional Trimestral de España: principales agregados, Cuarto trimestre de 2019. Avance”, 31 de enero de 2020, <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4214/cntr0419a.pdf>; Instituto Nacional de Estadística, “Encuesta de Población Activa (EPA) Cuarto trimestre de 2019”, 28 de enero de 2020, <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0419.pdf>

<sup>2</sup> Centro de Investigaciones Sociológicas, “Barómetro de Enero 2020”, [datos.cis.es/pdf/Es3271marMT\\_A.pdf](https://datos.cis.es/pdf/Es3271marMT_A.pdf).

Este informe se centra en las cuestiones clave que requieren atención urgente. Entre estas cuestiones cabe destacar: adoptar medidas integrales y creativas para aliviar la crisis inmobiliaria; reestablecer condiciones decentes de trabajo, especialmente para trabajos mal pagados; diseñar un sistema nacional de ingresos mínimos que garantice un nivel de vida básico para todas las personas que necesitan; implementar un programa de educación para la primera infancia para todos los niños y niñas de 0 a 3 años, y lanzar reformas fiscales de gran alcance para garantizar un fuerte impacto redistributivo, reducir el fraude y la evasión, y lograr la transparencia de los acuerdos fiscales de empresas.

## II. El rostro de la España pobre

España es un país con una gran historia, un líder mundial en algunas áreas y un baluarte cultural. Pero hoy España debería mirarse de cerca en el espejo. Lo que verá no es lo que desearía la mayoría de españoles. La autoimagen de una sociedad familiar cercana enraizada en unos valores profundamente compartidos y una fuerte solidaridad social se ha visto gravemente fracturada por una crisis económica y la implementación de políticas neoliberales. Las redes de seguridad locales y familiares que habían sido históricamente importantes continúan beneficiando a las personas más acomodadas, pero se han visto seriamente socavadas para una gran parte de la población. Actualmente España se sitúa cerca de las últimas posiciones de la UE en demasiados indicadores sociales.

Las tasas de pobreza son alarmantemente altas. En 2018, el 26,1% de la población en España, y el 29,5% de los y las menores, se encontraban en riesgo de pobreza o exclusión social, una de las tasas más altas de Europa.<sup>3</sup> Más del 55% experimentó algún grado de dificultad para llegar a fin de mes,<sup>4</sup> y el 5,4% sufrió carencia material severa.<sup>5</sup> La tasa de paro del 13,78% es más del doble de la que presenta la media de la UE y la situación de los y las jóvenes es particularmente angustiante con una tasa de paro del 30,51% entre menores de 25 años.<sup>6</sup> Las cifras de empleo ocultan una de las tasas más altas de pobreza activa de la UE, donde muchas personas trabajan en empleos mal pagados, a tiempo parcial o temporales y ganan salarios lamentablemente inadecuados para cubrir las necesidades fundamentales.<sup>7</sup> La desigualdad también es sorprendentemente alta, con indicadores muy por encima de los promedios de la UE.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Eurostat, “People at risk of poverty or social exclusion by sex”, 2018, [https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tepsr\\_lm410&language=en&toolbox=sort](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tepsr_lm410&language=en&toolbox=sort); Instituto Nacional de Estadística, “Riesgo de pobreza o exclusión social (estrategia Europa 2020) y de sus componentes por edad y sexo”, <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=10005>.

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Personas por dificultades para llegar a fin de mes y edad y sexo”, <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=9985>.

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Riesgo de pobreza o exclusión social (estrategia Europa 2020) y de sus componentes por edad y sexo”, <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=10005>.

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Tasas de paro”, cuarto trimestre de 2019, <https://www.ine.es/infografias/tasasepa/desktop/tasas.html?t=0&lang=es>; Eurostat, “Unemployment Statistics”, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment\\_statistics/es](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics/es)

<sup>7</sup> FMI, “Spain 2018 Article IV Consultation”, noviembre de 2018, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/11/21/Spain-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-4638>, pág. 5. El riesgo de pobreza activa es el segundo más alto entre los países que forman la UE, con un 12,9% a partir de 2018. Eurostat, “Social Scoreboard of Indicators”, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>.

<sup>8</sup> España es el sexto país más desigual de la UE cuando se comparan los ingresos de los quintiles superior e inferior, y el séptimo más desigual según lo medido por el índice de Gini. Eurostat, “Income quintile share ratio (S80/S20) by sex”, consultado por última vez el 19 de enero de 2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi180&plugin=1>; Eurostat, “Gini coefficient of equalised disposable income”, consultado por última vez el 19 de enero de 2020.

Detrás de estas cifras hay personas reales que experimentan graves dificultades. En Galicia, el País Vasco, Extremadura, Andalucía, Cataluña y Madrid me reuní con muchas personas que pasan apuros para salir adelante. Muchas perdieron todos sus ahorros durante la crisis y otras se encuentran en una situación en la que tienen que elegir entre poner comida sobre la mesa o calentar su casa. Demasiadas afrontan la posibilidad de ser desalojadas, incapaces de encontrar una vivienda asequible. Casi todas las personas que conocí buscaban ávidamente un trabajo decente. Hablé con una madre viuda en Andalucía que solo había podido encontrar 18 horas de trabajo a la semana, insuficiente para mantener a sus hijos; un hombre sin hogar en Bilbao que de niño sufrió abusos y a quien se le negó la asistencia social porque no pudo empadronarse; y una mujer en las afueras de Madrid que criaba a sus hijos en un área considerada peligrosa para la salud humana, rodeada por el olor de incineradoras de residuos cercanas y en una casa en riesgo de colapsar.

También visité lugares que sospecho que muchas personas en España no reconocerían como parte de su país: un barrio pobre con condiciones mucho peores que un campamento de refugiados, sin agua corriente, electricidad ni saneamiento, donde los trabajadores inmigrantes llevan años viviendo sin que su situación haya mejorado; vecindarios de pobreza concentrada donde las familias crían hijos con una grave escasez de servicios estatales, clínicas de salud, centros de empleo, seguridad, carreteras asfaltadas o incluso suministro eléctrico legal, o una escuela segregada en un barrio pobre con un cuerpo estudiantil 100% gitano y una tasa de abandono escolar del 75%. Me llamaron la atención la capacidad de resistencia y la compasión de las personas con las que me reuní. Todas mostraron una genuina generosidad al compartir conmigo experiencias a menudo muy personales para elaborar este informe.

La palabra que escuché más veces en las últimas dos semanas fue “abandonados”. Las personas menos favorecidas describieron sentirse abandonadas en una ciudad rural sin ningún tipo de transporte público para acudir a una consulta médica, sin dinero para pagar el transporte privado y sin saber con seguridad si acudiría una ambulancia en caso de una emergencia; abandonadas en un suburbio estigmatizado de bajos ingresos que la policía evita; abandonados ante personas propietarias sin escrúpulos, subidas desmesuradas de alquiler o viviendas públicas sin ningún tipo de mantenimiento, y también abandonadas ante un sistema burocrático arbitrario que de repente niega o revoca ayudas vitales sin ofrecer explicación. El hilo conductor era siempre la ausencia de apoyo gubernamental para garantizar que las personas no experimenten innecesariamente los peores efectos de la pobreza, una situación que muchas enfrentan debido a fenómenos que escapan a su control, como la pérdida de empleo, la discriminación estructural o la enfermedad.

Muchas personas en España tienen motivos para sentirse abandonadas. Los beneficios de la recuperación económica han ido a parar en gran medida a las empresas y las personas más ricas, mientras que los servicios públicos y las garantías sociales que se vieron severamente restringidas después de 2008 no se han restaurado en numerosos aspectos. El aumento de los ingresos ha acabado principalmente en las manos de quienes ocupan el nivel más alto en la escala de distribución del ingreso. Entre 2007 y 2017, las rentas del 1% más rico crecieron un 24%, mientras que el 90% más pobre experimentó un crecimiento por debajo de la media de

2%.<sup>9</sup> Los beneficios de las empresas se han recuperado en gran medida desde la crisis, pero los ingresos tributarios en concepto de impuesto sobre sociedades disminuyeron a la mitad entre 2007 y 2019, del 22,3% de los ingresos fiscales totales al 11,9%.<sup>10</sup> Antes de la crisis, España había sido relativamente inmune a la creciente desigualdad que azotaba a tantos otros países, pero desde 2010, la desigualdad se ha disparado.<sup>11</sup> Con la desregulación y los fuertes recortes de impuestos sobre sociedades, no es sorprendente que a los ricos y a las empresas les haya ido tan bien.

En comparación, las instituciones formuladoras de políticas les han fallado en gran medida a las personas que viven en la pobreza. Está muy claro que los derechos sociales y económicos rara vez se toman en serio, incluso a pesar de ser invocados con frecuencia de manera abstracta. Las personas enfrentan costes de vivienda prohibitivos, la privatización de bloques de apartamentos y desalojos agresivos. Sin embargo, la vivienda social de bajo coste es casi inexistente a pesar del acuerdo generalizado sobre su necesidad. El sistema para brindar asistencia social está quebrado. Si bien debería desempeñar un papel importante en la reducción de la pobreza, es notablemente ineficaz: son las familias acaudaladas las que se benefician más de las transferencias de efectivo que las familias pobres.<sup>12</sup> El sistema está fragmentado, es imposible de navegar y no llega a las personas desfavorecidas que más necesitan la ayuda. La capacidad de las transferencias monetarias existentes para reducir la pobreza se sitúa entre las más bajas de la UE.<sup>13</sup> Como me dijeron muchas de las personas con las que hablé, este no es un sistema diseñado principalmente para maximizar la ayuda para las personas con dificultades económicas.

No soy el único que ha tomado nota de esto. La semana pasada, el Fondo Monetario Internacional —no precisamente un defensor notorio de la necesidad de un sistema de protección social adecuado— informó que los programas españoles de asistencia social no cumplen plenamente sus objetivos, que el gasto es bajo, que las brechas en la adecuación y la cobertura obstaculizan la reducción de la pobreza, que los obstáculos burocráticos disminuyen la captación y que los y las menores más vulnerables y los hogares de ingresos más bajos son los que menos asistencia social reciben.<sup>14</sup> Esta es solo la última de una serie de conclusiones similares por parte de actores nacionales y externos como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)<sup>15</sup>, la OCDE<sup>16</sup> y la Comisión Europea<sup>17</sup>.

Muchos de los políticos y funcionarios con los que me reuní estuvieron de acuerdo en que existen profundos problemas estructurales. Muchos reconocieron que la pobreza y la precariedad están integradas en el sistema. Pero aunque el nuevo gobierno de coalición está comprometido con llevar a cabo una reforma de gran alcance y algunos asesores políticos de alto rango me

<sup>9</sup> Amory Gethin, et al., “Desigualdades Crecientes y Divisiones Políticas en España”, 2019, págs. 2-3.

<sup>10</sup> Información proporcionada por el Ministerio de Hacienda, 4 de febrero de 2020.

<sup>11</sup> OCDE, “Income inequality”, (consultado el 18 de octubre de 2019), <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>.

<sup>12</sup> OCDE, “Economic Surveys: Spain”, noviembre de 2018, [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain-2018\\_eco\\_surveys-esp-2018-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain-2018_eco_surveys-esp-2018-en), págs. 43-44 (cita datos de 2013).

<sup>13</sup> Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, “Estrategia Nacional de Prevención y Lucha Contra La Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023”, 2019, pág. 71.

<sup>14</sup> FMI, “Effectiveness and Equity in Social Spending: The Case of Spain”, informe de trabajo, pág. 21.

<sup>15</sup> Autoridad Independiente de Autoridad Fiscal (AIReF), “Los programas de rentas mínimas en España”, junio de 2019, [https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA\\_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf).

<sup>16</sup> OCDE, “Economic Surveys: Spain”, 2017, [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain-2017\\_eco\\_surveys-esp-2017-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain-2017_eco_surveys-esp-2017-en), pág. 1.

<sup>17</sup> Comisión Europea, “Recomendación del Consejo: España”, 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1560258234004&uri=CELEX%3A52019DC0509>, págs. 5, 8.

hablaron en estos términos, en demasiadas instituciones parecían contentarse con culpar a “otras” partes del sistema. Algunos funcionarios afirmaron, aunque sin brindar evidencias materiales, que la pobreza no es tan elevada como muestran las estadísticas porque el coste de vida es más bajo en algunas comunidades autónomas. Los aumentos recientes en los subsidios familiares, las asignaciones por hijo y el salario mínimo son importantes primeros pasos, pero están lejos de ser adecuados teniendo en cuenta las dimensiones de las dificultades que atraviesa el país. Existe un consenso notable sobre el alcance del daño causado por las políticas existentes de vivienda y protección social y sobre lo que se debería hacer, pero hasta ahora ha habido muy poca acción.

Me impresionó el increíble trabajo realizado por el tercer sector, que es uno de los más vibrantes con los que me he encontrado. Me reuní con muchos trabajadores y trabajadoras y personas voluntarias profundamente dedicadas a apoyar a las personas que buscan alcanzar la seguridad económica y niveles de vida adecuados. También aprendí mucho de la información que estos grupos compartieron conmigo antes y durante mi visita. Sin embargo, el gobierno tiene obligaciones directas con los derechos humanos que no pueden ser subcontratadas de facto, y tampoco puede abandonar sus propias responsabilidades a un mosaico de grupos del tercer sector con fondos insuficientes. Esto no puede reemplazar al Estado, ni puede ofrecer el apoyo integral y sistemático necesario para combatir la pobreza a escala y garantizar que las personas estén protegidas contra los peores efectos de esta pobreza.

Después de un período prolongado de inestabilidad y parálisis en la formulación de políticas, la formación de un nuevo gobierno presenta una oportunidad para el cambio. Con su acogida de los derechos sociales y la justicia fiscal, y su priorización de las condiciones de vida de las personas más vulnerables, aplaudimos el mensaje del gobierno, pero es necesario que sus acciones estén a la altura de ese discurso. Si se tomasen medidas concertadas y efectivas sobre los problemas identificados a continuación, saldrían beneficiados no solo los grupos más vulnerables sino España en su conjunto. Tomarse en serio la eliminación de la pobreza facilitará la movilidad laboral, generará más ingresos tributarios para ayudar a abordar la deuda a mediano y largo plazo, mejorará la eficiencia del gasto existente y establecerá el rumbo para un crecimiento futuro inclusivo.

### **III. Desafíos clave**

Si el nuevo gobierno tiene intención de cumplir su promesa de hacer de España un líder en derechos sociales en Europa, deberá abordar los siguientes problemas fundamentales.

#### **A. Protección social**

##### *Asistencia social*

La asistencia social en España no cumple con su función de combatir la pobreza. El efecto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza es el sexto más bajo de los países informantes de la UE.<sup>18</sup> En 2014, el 10% o menos de las transferencias fueron a parar al 20% de

---

<sup>18</sup> Para las transferencias sociales que excluyen las pensiones, España logró una reducción del 22,94% en las tasas de AROPE en 2018, en comparación con una media del 33,2% en la UE, el 35,9% en el Reino Unido, el 44,4% en Francia y el 53,67% en Finlandia. Eurostat, “Social Scoreboard of Indicators”, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>.

los hogares más pobres, la mitad de lo que hubieran recibido si las transferencias se hubieran distribuido por igual entre los hogares.<sup>19</sup> Según Cáritas, la mayoría de los 1,8 millones de personas que vivían en la pobreza extrema en España en 2018 no utilizaron mecanismos de protección social.<sup>20</sup> Entre las personas adultas pobres que viven en hogares donde todos están desempleados, la proporción de quienes recibieron prestaciones sociales se encontraba entre los más bajos de la UE en 2016, más de 15 puntos por debajo de la media de la UE.<sup>21</sup>

Cuando el apoyo llega a las personas, la cantidad puede ser extremadamente escasa, como es el caso de la prestación nacional por cada hijo o hija, que es de solo 341 euros por año para familias de bajos ingresos y de 588 euros para las que viven en la extrema pobreza.<sup>22</sup> En realidad, esto es menos que lo que les aportaría una desgravación tributaria por hijo disponible exclusivamente para familias de ingresos medios altos y altos con obligaciones fiscales.<sup>23</sup> Del mismo modo, para aquellos que no recibirán una pensión completa, el monto básico para una pensión no contributiva es de solo 392 euros al mes.

La calidad de la protección social en España está a nivel de los recursos que se le asignan. Comparativamente, gasta muy poco y los resultados lo demuestran. En 2017, gastó el 16,6% del PIB en protección social, muy por debajo de la media de 18,8% de la UE.<sup>24</sup> El gasto per cápita fue de 5.426,73 euros en 2017, en comparación con los 7.651,89 euros en la UE en 2016, aproximadamente un 40% más.<sup>25</sup> El desembolso de España fue significativamente menor que el de otros países de la UE, incluso en discapacidad (1,6% del PIB en comparación con una media del 2%), prestaciones familiares (1,2% del PIB en comparación con el 2,3%), y vivienda y otras exclusiones sociales (0,3% del PIB en comparación con el 1,1%).<sup>26</sup>

La burocratización del sistema de asistencia social es una de las principales causas de exclusión y los requisitos excesivos de presentación de documentos actúan como obstáculos a las ayudas. Conocí a una mujer en Sevilla que había huido de un marido abusivo pero que no podía acceder a la vivienda social porque todavía no tenía documentos oficiales de divorcio, y a otra en Madrid que me contó que le habían dicho a su hijo que necesitaba proporcionar un documento oficial que “probara” que él no se dedicaba al trabajo informal. En muchos municipios, el empadronamiento es la clave para acceder a los servicios sociales. Sin embargo, los requisitos

<sup>19</sup> Oretta Causa y Mikkel Hermansen, “Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries”, 2019, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/bc7569c6-en.pdf?expires=1579564630&id=id&accname=guest&checksum=23CF047B7FCBD51BF5FA82600104FDC7>, pág. 18.

<sup>20</sup> Cáritas utiliza el término de “sociedad expulsada” para referirse a los 1,8 millones de personas que registraron la peor puntuación en su índice multidimensional de la pobreza de 35 indicadores. Declaración de Cáritas.

[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/32\\_Caritas\\_FOESSA\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/32_Caritas_FOESSA_EN.pdf).

<sup>21</sup> Comisión Europea, “Informe sobre España 2019”, 27 de febrero de 2019, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-spain\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-spain_es.pdf), pág. 62.

<sup>22</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, “Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo”, <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/03/08/8>

<sup>23</sup> El monto exacto del crédito fiscal por hijos depende de la tasa impositiva en la comunidad autónoma de los padres, por ejemplo: 528 por hijo en Madrid. Euromod, María del Valle Navas y Néstor López de la Cruz, “Spain (ES) 2015-2018”, [https://www.euromod.ac.uk/sites/default/files/country-reports/year9/Y9\\_CR\\_ES\\_Final.pdf](https://www.euromod.ac.uk/sites/default/files/country-reports/year9/Y9_CR_ES_Final.pdf), pág. 97.

<sup>24</sup> Eurostat, “Social Scoreboard of Indicators”, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>.

<sup>25</sup> Eurostat, “Perfiles de países”,

<https://ec.europa.eu/eurostat/guip/introAction.do?profile=cpro&theme=euroind&lang=en&country1=ES&country2=eu28>.

<sup>26</sup> Eurostat, “Expenditure on social protection benefits by function, 2017-table 1”, consultado por última vez el 17 de enero de 2020, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Expenditure\\_on\\_social\\_protection\\_benefits\\_by\\_function\\_2017-table\\_1.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Expenditure_on_social_protection_benefits_by_function_2017-table_1.png).

son completamente inadecuados para las personas que viven en la pobreza, las personas sin hogar o en viviendas temporales, o las personas que no pueden cumplir los requisitos de las solicitudes de documentos muy específicas.

La estructura descentralizada de gran parte de la asistencia social no contributiva de España, sumada a la ausencia de cualquier estándar nacional sobre qué asistencia mínima debe ofrecerse, ha llevado a que existan grandes diferencias entre las comunidades autónomas. Esto es especialmente cierto para la última capa de la red de seguridad social, que está específicamente destinada a prevenir la pobreza y ayudar a las personas de bajos ingresos sin acceso a otras prestaciones: los sistemas de renta mínima de inserción de las comunidades autónomas. Si bien algunos de los sistemas claramente ayudan a las personas a evitar la pobreza, en ciertas comunidades autónomas son fracasos abyectos. Las cantidades de las ayudas son bajas, los periodos de espera pueden extenderse a muchos meses, los requisitos punitivos de residencia pueden impedir el acceso a nuevos residentes hasta durante tres años y excluir completamente a las personas sin hogar, los programas a menudo son incompatibles con los tipos de trabajo a corto plazo o a tiempo parcial que podrían ser las únicas opciones disponibles, las personas menores de 25 años generalmente no son elegibles y la carga de papeleo puede ser un obstáculo insuperable para muchos.<sup>27</sup>

Madrid podría verse como un laboratorio para los problemas que presentan los programas de renta mínima y pone en evidencia por qué pueden ser tan inefectivos como red de seguridad. Madrid tiene el segundo PIB más alto de España, una tasa de desempleo comparativamente baja y un coste de vida alto. Aunque su tasa de pobreza severa se más que duplicó en 10 años, del 3% en 2008 al 7,8% en 2017,<sup>28</sup> su sistema de renta mínima proporciona apenas unos miserables 400 euros al mes, el más escaso de todos estos programas en el país. Para ayudarme a entender por qué solo la percibía el 1,5% de la población,<sup>29</sup> las personas con las que hablé en Madrid describieron cómo los numerosos requisitos de la prestación los excluyeron formalmente y de facto. Una mujer explicó que perdió la ayuda cuando aceptó un trabajo en período de prueba, pero se quedó sin hogar después de que no fue contratada permanentemente y su solicitud para reiniciar la prestación fue denegada.

La forma en que se ha administrado el programa en los últimos años lo ha hecho aún más irrelevante. La tasa de concesión de las solicitudes iniciales cayó drásticamente entre 2016 y 2018, del 50% al 23%,<sup>30</sup> y el número de suspensiones y denegaciones aumentó más del doble.<sup>31</sup> Si bien los representantes del gobierno de Madrid están de acuerdo en que la situación no es satisfactoria, un funcionario insistió en que las autoridades no son responsables y que la culpa es de los solicitantes por no cumplir con los requisitos del programa. Pero estos resultados tan

---

<sup>27</sup> Véase por ejemplo, Autoridad Independiente de Autoridad Fiscal (AIReF), “Los programas de rentas mínimas en España”, junio de 2019; Luis Ayala Cañón, José María Arranz, Carlos García Serrano y Lucía Martínez Virto, “El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma. Informe Completo”, diciembre de 2016.

<sup>28</sup> European Anti-Poverty Network, “El Estado de la Pobreza Seguimiento del Indicador de Pobreza y Exclusión Social en España 2008-2017”, 2018, [https://eapn-clm.org/wp-content/uploads/2019/02/Informe\\_AROPE\\_2018\\_LA\\_SITUACION\\_EN\\_LAS\\_CCAA.pdf](https://eapn-clm.org/wp-content/uploads/2019/02/Informe_AROPE_2018_LA_SITUACION_EN_LAS_CCAA.pdf), pág. 13.

<sup>29</sup> 33.000 hogares o 106.746 personas. Comunidad de Madrid, “Renta Mínima de Inserción. Informe 2018”, 2019, [https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/informe\\_anual\\_rmi\\_2018\\_definitivo\\_.pdf](https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/informe_anual_rmi_2018_definitivo_.pdf), pág. 23.

<sup>30</sup> En 2018, había aproximadamente 12.650 concesiones en procedimiento inicial. Comunidad de Madrid, “Renta Mínima de Inserción. Informe 2018”, 2019, pág. 54. En 2016, había aproximadamente 13.800 concesiones en procedimiento inicial. Comunidad de Madrid, “Balance anual de gestión de la Renta Mínima de Inserción Comunidad de Madrid 2016”, 2017, pág. 13.

<sup>31</sup> (aproximadamente de 4.850 a 10.040), así como también el número de denegaciones (de 2.708 a 5.767).

terribles sugieren que el sistema está estructurado intencionalmente para excluir a las personas o está extremadamente mal diseñado.

Un programa nacional de renta mínima bien diseñado y adecuadamente financiado podría ser de gran ayuda para arreglar lo que está roto, pero debe evitar las deficiencias manifestadas en algunos de los sistemas de distintas comunidades autónomas. Debe tener al menos las siguientes características: portabilidad total independientemente de la comunidad autónoma; compatibilidad con el mercado laboral existente para que las personas no pierdan el acceso a la ayuda simplemente porque han aceptado un trabajo precario o temporal; un monto adecuado para garantizar que las personas no vivan en la pobreza y que se adapte al coste de vida; un enfoque individualizado y flexible a la administración que facilite el acceso al minimizar los onerosos requisitos de papeleo; disponibilidad para personas menores de 25 años; y la ausencia de condiciones excesivas vinculadas a la búsqueda de empleo que podrían burocratizar aún más el sistema y reducir la aceptación.

En caso de querer reducir significativamente las altas tasas de pobreza en España, no hay alternativa a un gasto público adicional importante para arreglar un sistema de asistencia social quebrado. Las deducciones fiscales no son sustitutos, ya que lógicamente solo benefician a las personas más ricas que pagan impuestos sobre la renta. Tampoco se puede confiar únicamente en el empleo. Las personas en situación de pobreza desean ávidamente trabajar, pero a menudo no pueden encontrar un empleo decente debido a la alta tasa de paro y la precariedad de los trabajos que existen.

### *Educación*

La educación y la pobreza están estrechamente vinculadas. En España, en 2018 el 33,7% de las personas con educación primaria o inferior estaban en riesgo de pobreza o exclusión social, en comparación con solo un 12,6% de personas con educación superior.<sup>32</sup> Sin embargo, la inversión pública absoluta en educación como porcentaje del PIB ha disminuido significativamente entre 2009 y 2017.<sup>33</sup> Existen problemas reales con el coste y la calidad de la educación, así como con la segregación por estado socioeconómico y étnico.

España proporciona educación gratuita, pero esto no cubre el gasto de transporte, comida, libros y material escolar. Esos gastos, incurridos por las familias, aumentaron un 34% entre 2009 y 2016.<sup>34</sup> Según un informe de Save the Children de 2019, el 32% de las familias enfrentan dificultades para pagar los gastos de educación<sup>35</sup> y un informe de la Comisión Europea reveló que a partir de 2017, el 25,7% de los hogares con niños y niñas en riesgo de pobreza declararon

---

<sup>32</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE) por nivel de formación alcanzado (personas de 16 años y más años)”, <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=10007>.

<sup>33</sup> En 2017, fue del 4,24% del PIB (49,458 millones de euros) en comparación con el 4,99% del PIB (53,895 millones de euros) en 2009. European Anti-Poverty Network, “Poverty Watch Spain 2019”, <https://www.eapn.es/publicaciones/367/poverty-watch-2019>, págs. 32-33.

<sup>34</sup> Comisión Europea, “Informe sobre España 2019”, 27 de febrero de 2019, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-spain\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-spain_es.pdf), pág. 58.

<sup>35</sup> Save the Children, “Country Page of Save the Children Spain”, septiembre de 2019, pág. 1.



tener grandes dificultades para pagar los gastos asociados a la educación reglada.<sup>36</sup> Una madre me dijo: “El año pasado no pudimos pagar ni un solo libro de texto”.

España lidera la UE en abandono escolar, con una tasa de deserción temprana del 17,9% en educación y formación en 2018,<sup>37</sup> a un coste estimado de entre 5,9 y 10,7% del PIB total.<sup>38</sup> También registra la tasa de repetición de segundo curso más alta de la UE<sup>39</sup>: los estudiantes con desventajas económicas son seis veces más propensos a repetir el año.<sup>40</sup> Estas preocupantes cifras apuntan no solo a serios problemas de calidad del sistema educativo en general, sino también a una importante pérdida en el bienestar económico general del país.

Un alarmante 44% de los estudiantes y el 72% de los menores en situaciones vulnerables estudian en escuelas segregadas de facto que tienen una gran concentración de alumnado de entornos socioeconómicos pobres, gitanos e inmigrantes, así como con mayores necesidades de apoyo, lo que afecta al 46,8% del total de los centros educativos.<sup>41</sup> La segregación escolar hace que aumente la repetición de curso así como el fracaso y el abandono escolar; disminuye las puntuaciones de las evaluaciones y afecta negativamente las expectativas de los y las estudiantes de cursar estudios universitarios.<sup>42</sup> Visité una escuela en Andalucía, con un alumnado 100% gitano, donde el 75% de los estudiantes abandonan los estudios antes de completar la escuela secundaria y las familias reciben muy poco apoyo, a pesar de vivir en una de las zonas más pobres del país. Y en Extremadura, un funcionario me explicó que se trata de un viejo problema arraigado en la “planificación urbana”, pero no ofreció ningún plan de acción para abordarlo. Concentrar a los niños y las niñas de los entornos más pobres en las mismas escuelas no es una receta para el éxito educativo ni la superación de la pobreza.<sup>43</sup>

### *Atención sanitaria*

Con razón, España está orgullosa de su excelente sistema de atención sanitaria, con una cobertura casi universal. Sin embargo, siguen existiendo brechas importantes para quienes más necesitan esta cobertura.

Algunas de las personas más desfavorecidas no tienen acceso a la atención médica. Según un estudio de EAPN de 2019, alrededor del 5% de las personas en hogares pobres que necesitaban asistencia sanitaria, el 25,5% de los que necesitaban asistencia bucodental y el 3% de los que necesitaban servicios de salud mental no pudieron recibir atención por razones económicas. El 6,9% no pudo acceder a los medicamentos recetados; entre las personas desempleadas este porcentaje era del 8,3%. La Encuesta Nacional de Salud indica que entre el 9 y el 10% de las

<sup>36</sup> Comisión Europea, “Informe sobre España 2019”, 27 de febrero de 2019, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-spain\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-spain_es.pdf), pág. 55.

<sup>37</sup> Eurostat, “Early leavers from education and training”, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Early\\_leavers\\_from\\_education\\_and\\_training](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Early_leavers_from_education_and_training).

<sup>38</sup> European Anti-Poverty Network, “Poverty Watch Spain 2019”, <https://www.eapn.es/publicaciones/367/poverty-watch-2019>, pág. 38. (citando a Save The Children).

<sup>39</sup> OCDE, “Economic Surveys: Spain”, noviembre de 2018, [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain-2018\\_eco\\_surveys-esp-2018-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain-2018_eco_surveys-esp-2018-en), pág. 53.

<sup>40</sup> Save the Children, “The Future We Want to Grow Up In”, febrero de 2019, pág. 5.

<sup>41</sup> European Anti-Poverty Network, “Poverty Watch Spain 2019”, <https://www.eapn.es/publicaciones/367/poverty-watch-2019>, pág. 34; Save the Children, “Mézclete conmigo: De la segregación socioeconómica a la educación inclusiva”, [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/mezclete\\_conmigo.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/mezclete_conmigo.pdf), pág. 7.

<sup>42</sup> European Anti-Poverty Network, “Poverty Watch Spain 2019”, <https://www.eapn.es/publicaciones/367/poverty-watch-2019>, pág. 34.

<sup>43</sup> Save the Children, “Mézclete Conmigo”, 2018, [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/mezclete\\_conmigo.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/mezclete_conmigo.pdf).

personas en riesgo de pobreza no están involucradas en prácticas preventivas de salud.<sup>44</sup> Y el crecimiento del empleo precario significa que no es posible tomarse un día libre debido a una enfermedad. “No me puedo permitir enfermar”, me dijo una persona.

En 2018, España derogó en gran medida el Real Decreto-ley 16/2012, que limitaba la cobertura sanitaria universal, excluyendo incluso a las personas inmigrantes. Sin embargo, el sistema actual excluye a algunas personas inmigrantes en sus primeros 90 días en España,<sup>45</sup> y REDER documentó 4.755 casos de exclusión del sistema nacional de salud solo desde 2014.<sup>46</sup> El Ministerio de Salud reconoció esta brecha, pero aparentemente no cuenta con ningún plan para abordarla.

También me preocupa la creciente privatización de elementos dentro del sistema de salud, lo que corre el riesgo de priorizar los beneficios sobre la provisión de servicios. El Ministerio de Salud sostuvo que esto se hizo solo en circunstancias excepcionales, por razones de eficiencia y necesidad y que la calidad de la atención no se vio afectada. Sin embargo, no pudieron proporcionarme estimaciones del grado de privatización del sistema ni estudios que evaluaran su impacto.

### *Comunidades Autónomas*

Las comunidades autónomas asumen una responsabilidad significativa en la protección social, pero los recortes de fondos relacionados con los programas de austeridad afectaron significativamente su capacidad de invertir en estas áreas, tuvieron un impacto negativo en muchas personas y socavaron la capacidad de las comunidades para combatir la pobreza. Es escandaloso que Extremadura, la comunidad autónoma con la tasa AROPE más alta y el ingreso medio más bajo, recibiera una inversión menor del gobierno central en 2018 que en 2008 (3.002 millones de euros en 2018 en comparación con 3.180 millones de euros en 2008). Del mismo modo, Andalucía, la comunidad autónoma más poblada de España, con una tasa AROPE muy superior a la media, experimentó una caída en la financiación recibida de 19.099 millones en 2008 a 18.983 millones de euros en 2018.<sup>47</sup> En 2018, el gasto social total de las comunidades autónomas, incluida la asistencia sanitaria, la educación y la protección social, seguía siendo un 3,4% más bajo que antes de la crisis, a pesar del aumento significativo de la demanda provocado por la crisis y sus secuelas.<sup>48</sup>

## **B. La vivienda**

Las autoridades no pararon de repetir el estribillo de que la vivienda es uno de los primeros pasos para abordar la pobreza. Pero eso hace aún más impactante que se haya hecho tan poco para

---

<sup>44</sup> European Anti-Poverty Network, “Poverty Watch Spain 2019”, <https://www.eapn.es/publicaciones/367/poverty-watch-2019>, pág. 27.

<sup>45</sup> REDER, “No dejar a nadie atrás: Es urgente garantizar la sanidad universal”, octubre de 2018, [https://www.medicosdelmundo.org/Informe\\_REDER\\_Octubre\\_2018](https://www.medicosdelmundo.org/Informe_REDER_Octubre_2018), págs. 4, 6 y 7; Informe anual 2018 Defensor del Pueblo de España, [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/11\\_Defensor\\_del\\_Pueblo.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/11_Defensor_del_Pueblo.pdf), pág. 6.

<sup>46</sup> REDER, “No dejar a nadie atrás: Es urgente garantizar la sanidad universal”, octubre de 2018, [https://www.medicosdelmundo.org/Informe\\_REDER\\_Octubre\\_2018](https://www.medicosdelmundo.org/Informe_REDER_Octubre_2018), pág. 12.

<sup>47</sup> Ministerio de Economía, “Financiación 2008-2020”, datos proporcionados el 4 de febrero de 2019.

<sup>48</sup> Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales, “El Gasto Social por Comunidades: Sanidad, Educación y Servicios Sociales”, septiembre de 2019, [https://www.directoressociales.com/images/Noticias/Evol\\_gasto\\_CCAA\\_2018/2018.\\_Raking\\_CCAA\\_por\\_recortes\\_y\\_gastos.pdf](https://www.directoressociales.com/images/Noticias/Evol_gasto_CCAA_2018/2018._Raking_CCAA_por_recortes_y_gastos.pdf), pág.1.

garantizar el derecho a la vivienda. Según la fundación FOESSA, el 24% de la población se enfrentó a la “exclusión de la vivienda” en 2018 y 4,6 millones de personas vivían en viviendas que no reúnen las condiciones adecuadas.<sup>49</sup> La situación ha empeorado tanto que una organización con la que me reuní ha recurrido a celebrar más de 200 asambleas de vivienda en todo el país cada semana para compartir información y consejos colectivos sobre cómo navegar el laberinto de los desafíos de la vivienda.

Los precios de la vivienda siguen subiendo a tasas alarmantes. La asequibilidad del mercado de alquiler privado se encuentra entre las más bajas de la OCDE, con más del 38% de los inquilinos privados que pagan precios de mercado sobrecargados por los costes del alquiler.<sup>50</sup> El Banco de España halló que el precio de la vivienda en alquiler se ha incrementado más del 50% entre 2013 y 2019,<sup>51</sup> mientras que los salarios han perdido un 7,8% de su poder de compra en la última década.<sup>52</sup> España también ha sido criticada por permitir que las empresas de capital privado e inversión compren viviendas asequibles y para personas de bajos ingresos e incrementen sustancialmente el alquiler, obligando a los inquilinos a abandonar sus hogares.<sup>53</sup> Visité un bloque de viviendas en las afueras de Madrid donde los vecinos me contaron que, de la noche a la mañana, les habían duplicado el alquiler, como resultado de una decisión del Gobierno madrileño de vender vivienda social a gran escala al fondo Blackstone.

La subida de los precios de la vivienda se ha visto acompañada por tasas sorprendentes de desalojos: el número anual de desalojos aumentó de 16.097 en 2006 a 59.671 en 2018, con un total de 712.723 desalojos entre 2006 y el tercer trimestre de 2019.<sup>54</sup> Sin embargo, se trata de una imagen incompleta que no tiene en cuenta los desalojos de ocupantes ilegales ni el número total de personas afectadas.

A pesar de la evidente necesidad, la vivienda de alquiler de bajo coste es casi inexistente en España. En 2018, solo el 2,7% de la población alquilaba viviendas por debajo del precio del mercado.<sup>55</sup> Housing Europe estima que la vivienda social en España comprende el 2,5% del *stock* nacional de viviendas ocupadas, en comparación con el 30% en los Países Bajos, el 24% en Austria, el 17,6% en el Reino Unido y 16,8% en Francia.<sup>56</sup> La construcción de viviendas nuevas públicas se ha desplomado: de 63.900 nuevas unidades construidas en 2008 a 2.737 en 2018.<sup>57</sup>

---

<sup>49</sup> Fundación FOESSA, “Vulneración de derechos: Vivienda”, <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/sites/16/2019/06/Focus-Vivienda-FOESSA.pdf>, págs. 2-3.

<sup>50</sup> Eurostat, “Housing cost overburden rate by tenure status”, 2018, <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tessi164&language=en>.

<sup>51</sup> Informe de Amnistía Internacional, [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/31\\_Amnesty\\_International.docx](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/31_Amnesty_International.docx), pág. 4; Banco de España, David López-Rodríguez y María de los Llanos Matea, “Evolución reciente del mercado del alquiler de vivienda en España”, agosto de 2019, pág. 6.

<sup>52</sup> UGT (Unión General de Trabajadores), “Los salarios tienen que despegar en 2019”, 19 de marzo de 2019, <http://www.ugt.es/los-salarios-tienen-que-despegar-en-2019>.

<sup>53</sup> ACNUDH, “States and real estate private equity firms questioned for compliance with human rights”, 26 de marzo de 2019, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24404&LangID=E>.

<sup>54</sup> Cifras de 2006-2012: Consejo General del Poder Judicial, “Solicitud de Datos, Informes o Documentos”, 4 de marzo de 2013, <https://bit.ly/2S2DoBo>; cifras de 2013-2018: Contestación del Gobierno español a solicitud de información por parte de don Cayo Lara Moya (GIP), “Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales por TSJ hasta Segundo Trimestre 2019”, <https://bit.ly/382hT95>.

<sup>55</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Hogares por régimen de tenencia de la vivienda y edad y sexo de la persona de referencia”.

<sup>56</sup> Housing Europe, “State of Housing within the EU, 2019”, octubre de 2019, <http://www.housingeurope.eu/resource-1323/the-state-of-housing-in-the-eu-2019>, págs. 85-87.

<sup>57</sup> Ministerio de Fomento, “Vivienda Protegida, Series Anual, (1.5) Número de calificaciones definitivas: Planes estatales”, 2019, <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/sedal/31305000.XLS>.

Mientras tanto, el último censo nacional de viviendas (2011) encontró 3,4 millones de viviendas vacías y Housing Europe calcula que había 3,8 millones de viviendas vacías en 2017.<sup>58</sup>

Las estadísticas sobre la falta de vivienda son extremadamente limitadas, pero se estima que había entre 27.500 y 33.000 personas sin hogar en 2015,<sup>59</sup> y FOESSA estima que otros dos millones de personas corren el riesgo de quedarse sin hogar.<sup>60</sup> Pero la respuesta política es confusa. Por ejemplo, en Extremadura, un funcionario me contó que “no tienen a personas sin hogar”. Las políticas preventivas son “prácticamente inexistentes”,<sup>61</sup> y hablé con personas sin hogar que enfatizaron las serias dificultades que tenían para acceder a los servicios sociales sin una dirección permanente, lo que impide que aquellas personas que están en las situaciones más precarias obtengan el apoyo al que tienen derecho. En 2015, entre las personas sin hogar, el 19,8% no tenía tarjeta sanitaria, incluido un 32,7% de personas extranjeras.<sup>62</sup> Las comunidades autónomas deberían corregir urgentemente esta situación, implementar un enfoque de Vivienda Primero y buscar estrategias preventivas que enfatizen la intervención y el apoyo antes de que la gente se vea abocada a la calle.

Además, en 2018, casi el 10% de la población de España no podía permitirse mantener su vivienda a una temperatura adecuada, y las personas se veían forzadas a elegir entre calentar sus hogares o alimentar a sus hijos e hijas. España debería ampliar el acceso a los subsidios para pagar los servicios públicos, y garantizar que no se corte el suministro a las familias vulnerables. La ley de Cataluña sobre la pobreza energética, resultado de la continua movilización en materia de vivienda, es un paso en la dirección correcta.

Después de que tantas personas en ciudades clave de España enfatizaran la gravedad de la crisis inmobiliaria y tras mis conversaciones con funcionarios del gobierno nacional, me preocupa que exista un profundo desajuste entre las necesidades y las respuestas políticas que se están contemplando. Nadie duda de que se requieren medidas urgentes. Un Plan Nacional de Vivienda 2018-21 incluye la construcción de 20.000 unidades de vivienda pública durante cuatro años,<sup>63</sup> pero eso está muy lejos de cubrir las necesidades. Las nuevas leyes que aumentan la duración mínima de los contratos de alquiler y condonan la deuda de la vivienda en caso de ejecución hipotecaria o embargo son un paso en la dirección correcta, aunque esta última medida debería aplicarse retroactivamente. España debería tomar medidas enérgicas para aumentar sustancialmente la disponibilidad de viviendas de bajo coste, pero eso no aliviará la situación durante varios años. De manera similar, partiendo de numerosas experiencias en el pasado, la propuesta de dependencia significativa de las Asociaciones Público Privadas probablemente beneficiará a las clases medias, pero no a las más dramáticamente afectadas. Si bien en Barcelona se han adoptado controles sobre los alquileres, siguen siendo controvertidos a nivel

---

<sup>58</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Censos de Población y Viviendas 2011”, <https://inmalome.files.wordpress.com/2012/09/cifine01-2013.pdf>, pág. 8; Housing Europe, “The State of Housing in the EU 2019”, <http://www.housingeurope.eu/file/860/download>, pág. 87.

<sup>59</sup> Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, “Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar”, <https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/ENIPSH.pdf>, pág. 12.

<sup>60</sup> Fundación FOESSA, “La vulneración del derecho a vivienda: una mirada a la exclusión residencial”, 2018, <https://www.caritas.es/noticias/viii-informe-foessa-la-exclusion-social-se-enquista-en-una-sociedad-cada-vez-mas-desvinculada/>.

<sup>61</sup> Red Europea de Política Social, “ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion”, 2019, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21628&langId=en>, pág. 12.

<sup>62</sup> Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, “Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar”, <https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/ENIPSH.pdf>, pág. 19.

<sup>63</sup> OCDE, “Economic Surveys: Spain”, noviembre de 2018, [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain-2018\\_eco\\_surveys-esp-2018-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain-2018_eco_surveys-esp-2018-en), pág. 98.

nacional y los funcionarios con los que hablé no les dieron mucha importancia. Esto me parece un error. La experiencia en París, Berlín y un número creciente de ciudades en Estados Unidos indica que los sistemas de estabilización de los alquileres pueden funcionar bien, siempre que estén cuidadosamente diseñados para evitar la torpeza y la inflexibilidad de programas ideados hace décadas en circunstancias muy diferentes.<sup>64</sup>

El Gobierno también debería dar contenido sustancial al derecho a una vivienda digna. A pesar de su reconocimiento constitucional y las protestas a favor de este derecho, toda la información disponible me lleva a la conclusión de que actualmente el derecho a la vivienda está vacío de contenido y carece de importancia. Si bien no se puede hacer justiciable sin una enmienda constitucional, hay muchas maneras de tomar medidas administrativas para convertirlo en un concepto significativo en la configuración de las leyes y políticas de vivienda.

### C. Política fiscal

Si España quiere realmente combatir la pobreza y está dispuesta a realizar inversiones muy necesarias en políticas de asistencia social, educación y vivienda, también deberá reformar sus políticas fiscales. Los ingresos que recauda en la actualidad son demasiado bajos para garantizar los derechos sociales y lograr un presupuesto equilibrado, el sistema es inadecuadamente progresista, y el fraude fiscal, la evasión y la elusión le cuestan al país potencialmente miles de millones al año.

Los ingresos fiscales de España son relativamente bajos. La relación impuestos/PIB fue del 35,4% en 2018, mucho más baja que la media del 40,3% de la UE y la del 41,7% de la zona euro, y especialmente baja en comparación con países similares como Italia (42,1%) y Francia (48,5).<sup>65</sup>

Los tipos de gravamen en el impuesto sobre sociedades se han reducido desde 2007, del 35 al 25%,<sup>66</sup> y las empresas también se aprovechan de generosas deducciones y subsidios, por lo que en realidad terminan pagando mucho menos que el tipo nominal. El Ministerio de Hacienda no pudo proporcionarme una cifra del tipo efectivo real que están pagando las empresas, con el argumento de que las cifras están “protegidas”. Esta posición es insostenible dados los obvios intereses públicos involucrados, y aún más a la luz de la promesa del nuevo gobierno de elevar el tipo efectivo a un mínimo del 15%. Los ingresos por impuestos sobre sociedades han disminuido masivamente en los últimos años. Entre 2007 y 2018, los impuestos sobre sociedades cayeron como porcentaje de los ingresos totales de 22,34 a 11,9%, y de 44.823 millones de euros a 24.838 millones de euros.<sup>67</sup> Si bien algunas de estas pérdidas se han visto compensadas por una dependencia cada vez mayor del Impuesto al Valor Agregado (IVA), entre 2007 y 2017 la recaudación fiscal total disminuyó en realidad unos 6.725 millones de euros.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> M. Pastor, V. Carter y M. Abood, “Rent Matters: What are the Impacts of Rent Stabilization Measures?”, 2018.

<sup>65</sup> Eurostat, “Tax-to-GDP ratio up to 40.3percent in EU”, 20 de octubre de 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10190755/2-30102019-AP-EN.pdf/68739572-f06a-51e4-3a5b-86e660a23376>.

<sup>66</sup> Comisión Europea, “Statutory tax rates: VAT rates in member states”, [ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation_en).

<sup>67</sup> Información proporcionada por el Ministerio de Hacienda, 4 de febrero de 2020.

<sup>68</sup> Información proporcionada por el Ministerio de Hacienda, 4 de febrero de 2020.

Además de no aumentar la recaudación necesaria para financiar la realización de los derechos sociales, el sistema tributario es inadecuadamente progresista y apenas comienza a aprovechar la capacidad de los impuestos para reducir la desigualdad, la cual se disparó después de la crisis. Entre 2007 y 2015, el coeficiente de Gini aumentó en 2,1 puntos, el S80/20 en 0,9 y el índice de Palma en 1,4.<sup>69</sup> Sin embargo, el efecto redistributivo de los impuestos directos a los hogares es mucho más bajo que el promedio de la UE, reduciendo la relación S80 / S20 en un 8,6% en 2016, en comparación con el 12,4% en la UE.<sup>70</sup> Los impuestos indirectos en realidad aumentaron la desigualdad en un 3,5%.<sup>71</sup> España depende cada vez más del IVA, con un aumento del tipo del 16 al 21% entre 2009 y 2013, elevando el porcentaje de la recaudación total del 27,83% al 33,63%.<sup>72</sup> Esto es problemático, ya que el tributo es generalmente regresivo, y en España lo es aún más debido a una serie de deducciones que benefician a los más ricos, como en el caso de los hoteles. También hay comunidades autónomas en España donde el impuesto a la herencia es extremadamente bajo, y los hijos y los cónyuges pueden heredar hasta un millón de euros libres de impuestos.<sup>73</sup>

El fraude fiscal es un problema importante en España que priva al Estado de recursos. Un estudio reciente del FMI estimó que el tamaño de la economía sumergida en España es del 20,3% del PIB, incluso más que en 2007. Se estima que la economía sumergida reduce los ingresos fiscales hasta en 70.000 millones de euros.<sup>74</sup> Y en 2018, las empresas del IBEX 35 tenían 805 filiales en paraísos fiscales, lo que sugiere que se estarían perdiendo cantidades significativas de ingresos por evasión fiscal.<sup>75</sup>

#### **D. Cambio climático**

El cambio climático tendrá consecuencias devastadoras para las personas que viven en la pobreza y un fuerte impacto en las políticas vigentes para prestarles apoyo.<sup>76</sup> Además de los esfuerzos de mitigación y adaptación ya implementados, España debe garantizar que sus políticas de protección social tengan en cuenta los efectos inminentes del cambio climático y que esté en posición de apoyar a las personas en la pobreza que serán las más perjudicadas, así como a aquellas que se verán empujadas a la pobreza por el cambio climático. Las olas de calor ya han provocado la muerte de cientos de personas, y las familias pobres sin acceso a electricidad o aire acondicionado afrontarán un riesgo cada vez mayor.<sup>77</sup>

<sup>69</sup> OCDE, “Income inequality”, (consultado el 18 de octubre de 2019) <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>.

<sup>70</sup> Comisión Europea, “Country Report Spain 2019”, 27 de febrero de 2019, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-spain\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-spain_en.pdf), pág. 32.

<sup>71</sup> Ídem..

<sup>72</sup> Información proporcionada por el Ministerio de Hacienda, 4 de febrero de 2020.

<sup>73</sup> OCDE, “Economic Surveys: Spain”, noviembre de 2018, [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain-2018\\_eco\\_surveys-esp-2018-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain-2018_eco_surveys-esp-2018-en), pág. 42

<sup>74</sup> FUNCAS, “Economía Sumergida y Fraude Fiscal en España: ¿Qué Sabemos? ¿Qué Podemos Hacer?”, 2018, [https://www.funcas.es/publicaciones\\_new/Sumario.aspx?IdRef=5-04095](https://www.funcas.es/publicaciones_new/Sumario.aspx?IdRef=5-04095), pág. 40; véase también, “La economía sumergida resta un 23% a la recaudación fiscal”, El País, 21 de junio de 2018, [https://elpais.com/economia/2018/06/20/actualidad/1529518143\\_236168.html](https://elpais.com/economia/2018/06/20/actualidad/1529518143_236168.html).

<sup>75</sup> Oxfam, “Quien Parte y Reparte: la huella en la desigualdad de las empresas del IBEX 35”, <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/OxfamWeb-Documentos/OxfamWeb-Infomes/quien-parte-y-reparte-informe-ibex-2019.pdf>, 2019, pág. 2.

<sup>76</sup> Relator Especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, “El cambio climático y la pobreza”, 17 de julio de 2019, <https://undocs.org/A/HRC/41/39>.

<sup>77</sup> Estudio de AEMET con el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Efectos del Cambio Climático en España”, 3 de marzo de 2019, [http://www.aemet.es/en/noticias/2019/03/Efectos\\_del\\_cambio\\_climatico\\_en\\_espanha](http://www.aemet.es/en/noticias/2019/03/Efectos_del_cambio_climatico_en_espanha); Greenpeace, “Así nos afecta el cambio climático”, 28 de noviembre de 2018, <https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2018/11/GP-cambio-climatico-LR.pdf>, pág. 43.

En 2019, el gobierno anunció un plan de inversión pública de 47.000 millones de euros para abordar el cambio climático en la próxima década, con el objetivo de hacer que España sea neutral en carbono para 2050.<sup>78</sup> En enero declaró una emergencia climática<sup>79</sup> y ha reducido significativamente su dependencia del carbón.<sup>80</sup> Pero aún no se ha aprobado la tan esperada ley sobre el cambio climático y el Congreso debería actuar sin demora.<sup>81</sup>

Es alentador que el Gobierno ya tenga un acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para implementar una Transición Justa,<sup>82</sup> y será crucial que el nuevo gobierno tome medidas para garantizar que los trabajadores y trabajadoras afectados durante la transición de los combustibles fósiles reciban un apoyo social adecuado y acceso a programas de capacitación. La insuficiencia del actual sistema general de protección social indica que esto supondrá un gran desafío.

### **E. Transparencia y rendición de cuentas administrativa**

Muchos de mis interlocutores comentaron sobre la falta de transparencia en relación con el proceso de toma de decisiones del gobierno y la dificultad de comprender, y mucho menos utilizar, gran parte de la información proporcionada por fuentes oficiales. Como me dijo un funcionario muy bien informado: “No falta información. Lo que pasa es que es imposible determinar cuál es la estrategia subyacente, o cómo evaluar los resultados o el efecto de la política”. El gobierno debería promover que la información sea más fácil de usar y acceder y que esté más relacionada con indicadores de efectividad.

Los procedimientos burocráticos, incluida la tendencia a recopilar documentación aparentemente sin ningún objetivo claro, y una cultura de verificación interminable, han causado estragos en muchas áreas de la protección social. Muchos de los requisitos y supuestos básicos parecen más propios del siglo XIX que del siglo XXI. Pero es notablemente difícil cambiar la forma en que operan las arraigadas burocracias. Dados los costes e ineficiencias del lado del gobierno, y las molestias e inconveniencia del lado de la ciudadanía y otros, así como la necesidad imperiosa de adaptarse a la era digital, el gobierno debería iniciar una investigación de gran alcance diseñada para reducir el papeleo innecesario y reformar las prácticas burocráticas en el campo de la protección social. Dicha revisión podría llevarla a cabo un grupo de expertos designado a tal efecto, o por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Los objetivos deberían incluir: reducir los obstáculos burocráticos, agilizar los procesos de solicitud, digitalizar los datos con el debido respeto por los derechos humanos, facilitar el empadronamiento y garantizar que las personas conozcan las prestaciones a las que tienen derecho.

---

<sup>78</sup> “El Gobierno propone una inversión pública de 47.000 millones en un plan sobre el cambio climático”, Reuters, 20 de febrero de 2019 <https://es.reuters.com/article/topNews/idESKCN1Q91YT-OESTP>.

<sup>79</sup> “Spain declares climate emergency, gets climate plan ready”, AP, 21 de enero de 2020, <https://apnews.com/1e946085841af1e942659d4154d75d03>.

<sup>80</sup> “España se desengancha del carbón y las emisiones de efecto invernadero se desploman”, El País, 3 de enero de 2020, [https://elpais.com/sociedad/2020/01/02/actualidad/1577980066\\_743415.html](https://elpais.com/sociedad/2020/01/02/actualidad/1577980066_743415.html).

<sup>81</sup> Congreso de los Diputados, “Proposición de Ley sobre Cambio Climático y Transición Energética”, [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L13/CONG/BOCG/B/BOCG-13-B-48-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L13/CONG/BOCG/B/BOCG-13-B-48-1.PDF).

<sup>82</sup> Ministerio para la Transición Ecológica, “La Transición Justa dentro del Marco Estratégico de Energía y Clima”, [https://www.miteco.gob.es/es/prensa/etj-castellano-interactivo\\_tcm30-505654.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/prensa/etj-castellano-interactivo_tcm30-505654.pdf).

Además, la AIReF debería estar facultada para realizar auditorías e investigaciones por iniciativa propia, sin una solicitud externa de una autoridad pública.

#### **IV. Grupos vulnerables**

Convertirse en un país líder en derechos sociales también requiere prestar atención a los efectos desproporcionados de la pobreza en grupos concretos de personas. Los siguientes grupos se encuentran entre los que necesitan particular atención y apoyo:

##### **A. Mujeres**

En España, al igual que en muchos países, las mujeres registran tasas más altas de pobreza relativa, carencia material severa, baja intensidad de empleo y pobreza extrema, y en general están en peores condiciones en casi todas las variables relacionadas con el mercado laboral.<sup>83</sup>

El Real Decreto-ley 6/2019 introdujo medidas para garantizar la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral, pero aún queda mucho trabajo por hacer.<sup>84</sup> España tiene la segunda tasa más alta de desempleo femenino en la UE por un margen significativo.<sup>85</sup> Y el trabajo de cuidado no remunerado afecta los ingresos de las mujeres: el 47% de las mujeres que trabajan a tiempo parcial lo hacen por razones de cuidado infantil, en comparación con el 7% de los hombres. Y el 23% de las mujeres con hijos están desempleadas, un total de 10 puntos porcentuales por encima de los hombres.<sup>86</sup>

La violencia de género también es una causa de pobreza. Conocí a varias mujeres que explicaron las dificultades económicas que afrontaron después de abandonar relaciones abusivas, entre ellas una mujer que no pudo acceder a la asistencia social porque había huido a otra comunidad autónoma y aún no había alcanzado el mínimo de un año de residencia. Según un informe de 2019, el 61,2% de las mujeres encuestadas que fueron víctimas de violencia de género estaban desempleadas, y un 6,9% adicional trabajó en empleos sin contrato.<sup>87</sup>

Las ayudas familiares extremadamente bajas por tener un hijo o hija y la escasa inversión en asistencia social para familias y menores perjudican especialmente a las mujeres. El 82% de los hogares monoparentales están encabezados por una mujer y, en 2018, la mitad de los hogares monoparentales estaban en riesgo de pobreza o exclusión social, frente al 45% en 2008.<sup>88</sup> En 2018, el 53,5% no podía afrontar un gasto imprevisto y el 17,4 se había retrasado en el pago

---

<sup>83</sup> European Anti-Poverty Network, “Poverty Watch Spain 2019”, <https://www.eapn.es/publicaciones/367/poverty-watch-2019>, págs. 13-14.

<sup>84</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, “Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación”, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-3244>; Solidar, “Monitor de derechos sociales 2019”, [https://www.solidar.org/system/downloads/attachments/000/001/070/original/ES\\_Spain.pdf?1580208673](https://www.solidar.org/system/downloads/attachments/000/001/070/original/ES_Spain.pdf?1580208673), pág. 4.

<sup>85</sup> Eurostat, “Unemployment by sex and age - monthly average”, [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une\\_rt\\_m&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_m&lang=en).

<sup>86</sup> Save the Children, “The Future We Want to Grow Up In”, febrero de 2019, pág. 7.

<sup>87</sup> Fundación Adecco, “Un empleo contra la violencia”, noviembre de 2019, <https://s03.s3c.es/imag/doc/2019-11-22/informe-empleo-contra-la-violencia-2019.pdf>, pág. 15.

<sup>88</sup> European Anti-Poverty Network, “Poverty Watch Spain 2019”, <https://www.eapn.es/publicaciones/367/poverty-watch-2019>, pág. 18; Instituto Nacional de Estadística, “Riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE), por tipo de hogar”, <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=10010>.



relacionado con la vivienda principal o servicios públicos.<sup>89</sup> Ampliar la educación de la primera infancia a niños y niñas de entre 0 y 3 años y desarrollar servicios asequibles después del horario escolar para menores puede ayudar a que los padres, y especialmente las madres, mantengan un empleo. La proporción de niños y niñas en edad escolar cubiertos por servicios después de la escuela es del 8%, muy por debajo de la media de la OCDE del 29%.<sup>90</sup>

Si bien los funcionarios del gobierno expusieron una serie de políticas diseñadas para promover la igualdad de género, existe una notable ausencia de atención a las arraigadas estructuras económicas que perpetúan la desigualdad. Se debería prestar mayor atención a la economía del trabajo de cuidado no remunerado y a las formas de compensarlo y reemplazarlo. En mi reunión con el Ministerio de Igualdad, me llevé la impresión de que el organismo no emplea a economistas profesionales y no ve esta ausencia como un problema, lo cual es muy desafortunado dado que la lucha para lograr la igualdad de género sin duda debe librarse en parte en el dominio de las ciencias económicas.

## **B. Niños, niñas y jóvenes**

En 2018 el 29,5% de los y las menores estaban en riesgo de pobreza o exclusión social, y el 6,5% experimentó carencia material severa.<sup>91</sup> Las tasas de pobreza infantil son aún más alarmantes en las zonas rurales; entre las poblaciones inmigrantes, refugiadas y gitanas, y en familias con personas con discapacidad.<sup>92</sup> Los hogares con niños, niñas o adolescentes tienen un mayor riesgo de pobreza o exclusión social que aquellos integrados solamente por personas adultas,<sup>93</sup> y un 29% de los hogares con menores a cargo describieron pasar “graves dificultades” para llegar a fin de mes.<sup>94</sup> Sorprendentemente, los funcionarios de varias comunidades autónomas me aseguraron que la mejor manera de lidiar con la pobreza infantil era abordar la pobreza del hogar, descartando por tanto problemáticamente las características únicas y el efecto permanente de la pobreza infantil.

El gasto social para las familias con niños y niñas está mal orientado y se mantiene entre los más bajos de la UE, lo que resulta en un impacto muy bajo. En 2017, el gasto dedicado a prestaciones familiares fue poco más de la mitad del gasto medio de la UE: 1,2% del PIB en comparación con 2,3%.<sup>95</sup> La efectividad de las medidas también es baja y la protección social en España solo logra reducir en 6,9 puntos la tasa de pobreza infantil, en comparación con, por ejemplo, 32 puntos en Irlanda.<sup>96</sup> España es prácticamente un caso único entre los países de la UE por carecer de un

---

<sup>89</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Hogares con carencia material por tipo de hogar”, <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=9974>.

<sup>90</sup> OCDE, “Economic Surveys: Spain”, noviembre de 2018, [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain-2018\\_eco\\_surveys-esp-2018-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain-2018_eco_surveys-esp-2018-en), págs. 51, 54.

<sup>91</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Riesgo de pobreza o exclusión social (estrategia Europa 2020) y de sus componentes por edad y sexo”, <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=10005>. Véase también, Save the Children, “Familias en riesgo”, 2020.

<sup>92</sup> Declaración de European Anti-Poverty Network, [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/17\\_EAPN\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/17_EAPN_SP.pdf), pág. 2.

<sup>93</sup> European Anti-Poverty Network, “Poverty Watch Spain 2019”, <https://www.eapn.es/publicaciones/367/poverty-watch-2019>, pág. 4.

<sup>94</sup> Fundación FOESSA, “Vulneración de derechos: Infancia”, <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/sites/16/2019/05/Focus-Infancia.-FOESSA.pdf>, pág. 3.

<sup>95</sup> Eurostat, “Expenditure on social protection benefits by function, 2017-table 1”, consultado por última vez el 17 de enero de 2020, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Expenditure\\_on\\_social\\_protection\\_benefits\\_by\\_function\\_2017-table\\_1.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Expenditure_on_social_protection_benefits_by_function_2017-table_1.png); Declaración de Plataforma de Infancia, [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/5\\_Plataforma\\_de\\_Infancia.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/5_Plataforma_de_Infancia.pdf), pág. 4.

<sup>96</sup> Save the Children, “Country Page of Save the Children Spain”, septiembre de 2019.

sistema universal y no contributivo de prestaciones familiares y de menores.<sup>97</sup> En 2019, el Real Decreto-ley 8/2019 aumentó la prestación familiar para menores dependientes a 341 euros al año para familias en riesgo de pobreza (1,3 millones de niños y niñas), y hasta 588 euros para familias en situación de pobreza severa (630.000 niños y niñas). Sin embargo, casi la mitad de los menores que viven en la pobreza, un millón de niños y niñas, no tienen acceso a la ayuda, que sigue siendo muy escasa en poco más de 28 euros por menor al mes.<sup>98</sup>

El panorama para los jóvenes en España también es desafiante, con bajas tasas de empleo y alto abandono escolar. En el cuarto trimestre de 2019 España registró una tasa de paro del 30,51% entre los menores de 25 años<sup>99</sup> y más del 70% de los trabajadores jóvenes tenían contratos de trabajo temporales, un porcentaje significativamente más alto que los promedios de la UE.<sup>100</sup> En 2018, el 12,4% de los jóvenes de 15 a 24 años<sup>101</sup> y el 19,6% de los de 20 a 34 años no estudiaban ni trabajaban (“Nini”).<sup>102</sup>

En general, el hecho de que España no disponga de un conjunto de políticas más concertado y generoso para eliminar la pobreza infantil generalizada supone tanto un fracaso moral como una herida económica autoinfligida.<sup>103</sup> Una población infantil que recibe educación y cuidados de mala calidad significará una fuerza laboral menos sofisticada y una carga adicional para los servicios de protección social en los próximos años.

### C. Comunidad gitana

España tiene una de las comunidades gitanas más grandes de la UE, de aproximadamente 750.000 personas o el 1,6% de la población.<sup>104</sup> Pero los indicadores oficiales de empleo sociales no desglosan las estadísticas, lo que invisibiliza la situación de esta comunidad. El Ministerio de Educación me dijo que no se les permitía recabar datos sobre alumnado gitano. Pero según las encuestas de la Fundación Secretariado Gitano, en las que se basan los funcionarios gubernamentales con los que me reuní, en España las personas gitanas enfrentan tasas de pobreza e indicadores asociados alarmantemente altos.

<sup>97</sup> UNICEF, Olga Canto Sánchez y Luis Ayala Canon, “Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: Análisis del impacto”, marzo de 2014, [https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/unicef\\_politicas\\_para\\_reducir\\_pobreza\\_infantil\\_espana\\_baja.pdf](https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/unicef_politicas_para_reducir_pobreza_infantil_espana_baja.pdf), pág. 73; ILO-UNICEF, “Towards universal social protection for children: Achieving SDG 1.3”, 41, 2019.

<sup>98</sup> Solidar, “Monitor de derechos sociales 2019”, [https://www.solidar.org/system/downloads/attachments/000/001/070/original/ES\\_Spain.pdf?1580208673](https://www.solidar.org/system/downloads/attachments/000/001/070/original/ES_Spain.pdf?1580208673), pág. 8; Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, “Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo”, <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/03/08/8>; Comisión Europea, “Informe sobre España 2019”, 27 de febrero de 2019, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-spain\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-spain_es.pdf), pág. 64; Save the Children, “Country Page of Save the Children Spain”, septiembre de 2019, pág. 1.

<sup>99</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Tasas de paro”, 4T 2019, <https://www.ine.es/infografias/tasasepa/desktop/tasas.html?t=0&lang=es>; Eurostat, “Unemployment Statistics”, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics).

<sup>100</sup> Eurofund, “Los jóvenes, especialmente los poco cualificados, son los más afectados por las desigualdades sociales en España”, 11 de octubre de 2019, <https://www.eurofound.europa.eu/es/news/news-articles/young-people-particularly-those-low-qualified-bear-the-brunt-of-social-inequalities-in-spain>

<sup>101</sup> Eurostat, “Social Scoreboard of Indicators”, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>; Comisión Europea, “Informe sobre España 2019”, 27 de febrero de 2019, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-spain\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-spain_es.pdf), pág. 64; Save the Children, “Country Page of Save the Children Spain”, septiembre de 2019, pág. 13.

<sup>102</sup> Eurostat, “Statistics on young people neither in employment nor in education or training”, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics\\_on\\_young\\_people\\_neither\\_in\\_employment\\_nor\\_in\\_education\\_or\\_training](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training).

<sup>103</sup> Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil, “DB012 - Mapa territorializado de la pobreza infantil en España”, <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/es/db012-mapa-territorializado-de-la-pobreza-infantil-en-espana>.

<sup>104</sup> Comisión Europea, “Informe sobre España 2019”, 27 de febrero de 2019, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-spain\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-spain_es.pdf), pág. 65.

Más del 80% de la población gitana se enfrenta a la pobreza o la exclusión social y el 46% es extremadamente pobre con un ingreso mensual inferior a 310 euros. La tasa de pobreza infantil se sitúa en el 89% y el desempleo en el 52%. Las mujeres gitanas están en clara desventaja en todas las áreas, con una tasa de empleo que solo alcanza el 16%. Y las tasas de alumnado gitano que asisten a escuelas segregadas también son elevadas: solo el 17% de la población gitana mayor de 16 años tiene completados estudios de secundaria (ESO) o superiores.<sup>105</sup>

Visité dos comunidades gitanas: el Polígono Sur de Sevilla y la Cañada Real a las afueras de Madrid. Aunque estos son ejemplos extremos, no representativos de las condiciones de la mayoría de las personas gitanas en España, me sorprendió la medida en que los gobiernos pertinentes parecen haberse olvidado de las personas que viven allí. Aquellos con quienes hablé estaban involucrados en una batalla perdida para asegurar formas básicas de apoyo o servicios gubernamentales. En la Cañada Real, conocí a personas que vivían sin acceso a una clínica, un centro de empleo o una escuela, o incluso sin suministro eléctrico legal, en una carretera sin asfaltar, directamente adyacente a plantas incineradoras, en un área considerada insalubre. A pesar de un acuerdo de 2018 para reubicar a las personas que viven en el área, hasta ahora el gobierno solo ha trasladado a 34 familias, y el gobierno de la Comunidad de Madrid no pudo proporcionarme ninguna fecha definitiva para cuándo habría reubicado al resto de manera segura. También parecía brillar por su ausencia cualquier disposición para una consulta significativa, a pesar de la existencia de varias estructuras formales para este propósito.

Los funcionarios del gobierno con los que me reuní estuvieron de acuerdo en que la situación para muchas personas gitanas es grave, pero me llamó la atención la falta de urgencia y la resignación con la que aceptan que partes enteras de la población se hayan visto relegadas a un estado de tercera clase sin acceso a los derechos de los cuales son titulares. Después de años de planes y puntos de referencia que han dejado los indicadores de pobreza de la comunidad gitana en niveles deplorables, existe una necesidad real de una respuesta de emergencia. Algunos funcionarios con los que hablé solo parecían preocupados por haber marcado ciertas casillas de acción, en lugar de lograr resultados tangibles.

#### **D. Inmigrantes**

En España hay aproximadamente 6 millones de inmigrantes.<sup>106</sup> Los que provienen de fuera de la UE tienen el mayor riesgo de pobreza y exclusión social (56%) seguidos por los ciudadanos de la UE (47,7%), ambos significativamente más altos que la población española (23,1%).<sup>107</sup> Para los y las menores con al menos un progenitor inmigrante, el riesgo de pobreza o exclusión social salta al 49,6%, el más alto de la UE.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Fundación Secretariado Gitano, “La Fundación Secretariado Gitano presenta su ‘Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018’”, 24 de septiembre de 2019; <https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/129382.html>.

<sup>106</sup> Ministerio de Trabajo, Migraciones, y Seguridad Social, “Extranjeros residentes en España: Principales resultados”, septiembre de 2019, [http://extranjeros.mtramiss.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/201906/Residentes\\_Principales\\_Resultados\\_30062019.pdf](http://extranjeros.mtramiss.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/201906/Residentes_Principales_Resultados_30062019.pdf), pág. 1.

<sup>107</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE) por nacionalidad (personas de 16 y más años)”, <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=10009>.

<sup>108</sup> Eurostat, “Children at risk of poverty or social exclusion”, enero de 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/50126.pdf>, pág. 6.

Las organizaciones de la sociedad civil describieron un sistema de reasentamiento que impide que los y las inmigrantes puedan trabajar o pagar una vivienda. Las personas refugiadas e inmigrantes a menudo enfrentan serios obstáculos para acceder a una vivienda digna debido a la escasez de oferta, los requisitos de acceso y la discriminación en la asignación, por lo que con frecuencia terminan en situaciones precarias o de hacinamiento.<sup>109</sup>

Las organizaciones de la sociedad civil describieron condiciones muy angustiosas para las mujeres y niñas inmigrantes, especialmente aquellas que trabajan en la agricultura, como situaciones de alta vulnerabilidad, explotación sexual y comercial, violencia institucional y falta de protección en los niveles más básicos. Según Women's Link Worldwide, las trabajadoras agrícolas a menudo son engañadas en cuanto a los términos de su empleo: por ejemplo, les prometen jornadas de 6,5 horas pero acaban trabajando 10 horas; los contratos fijos pasan de ser de tres meses a una terminación de empleo discrecional, y los salarios pactados de 39-40 euros al día disminuyen significativamente, con lapsos de pago.<sup>110</sup>

Estoy extremadamente preocupado por la situación de los y las menores no acompañados, una población vulnerable que ha sido demonizada en el actual debate político. España sigue utilizando técnicas de evaluación de la edad desacreditadas y poco confiables para determinar la edad de los menores no acompañados, entre ellos exámenes genitales invasivos y humillantes, a pesar de las críticas por parte del Comité de los Derechos del Niño de la ONU.<sup>111</sup> La denegación de la condición de menor puede dejar al individuo sin acceso a apoyo o refugio para menores o adultos, lo que provoca una brecha que puede empujar a los niños y niñas a la pobreza hasta desembocar en la trata de personas, el trabajo sexual, el abuso sexual, la drogodependencia o incluso la desaparición.<sup>112</sup>

En Huelva, me reuní con trabajadores que vivían en un asentamiento de inmigrantes en condiciones que rivalizan con las peores que he visto en cualquier parte del mundo. Están a kilómetros de distancia de agua potable y viven sin electricidad ni saneamiento adecuado. Muchos llevan años en España y pueden permitirse un alquiler, pero dijeron que nadie los acepta como inquilinos. Ganan apenas unos 30 euros al día y casi no tienen acceso a ningún tipo de apoyo gubernamental. Una persona me dijo: “Cuando hay trabajo, España necesita inmigrantes, pero a nadie le interesan nuestras condiciones de vida”. Según la sociedad civil, entre 2.300 y 2.500 personas viven en condiciones similares durante la temporada de la fresa. En 2018-19, la cosecha de fresas en Huelva facturó 533 millones de euros<sup>113</sup> y el mayor productor es Driscoll's y sus empresas asociadas. Driscoll's cuenta con un conjunto de estándares laborales que “se aplican a todos los trabajadores en nuestra cadena de suministro, sin distinción”. Debido a que

---

<sup>109</sup> Declaración de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/15\\_CEAR.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/15_CEAR.pdf), pág. 3.

<sup>110</sup> Declaración de Women's Link Worldwide, [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/20\\_Women\\_Worldwide.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/20_Women_Worldwide.pdf), págs. 2-3 y 5.

<sup>111</sup> Comité de la ONU de los Derechos del Niño, “Dictamen aprobado por el Comité en relación con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones respecto de la Comunicación Núm. 16/2017”, 10 de julio de 2017, [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/ESP/CRC\\_C\\_81\\_D\\_16\\_2017\\_28553\\_S.docx](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/ESP/CRC_C_81_D_16_2017_28553_S.docx), pág. 13.

<sup>112</sup> Declaración de Fundación Raíces, [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/16\\_Fundacion\\_Raices.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/16_Fundacion_Raices.pdf), págs. 1-2.

<sup>113</sup> Fresh Plaza, “La campaña de fresas de la provincia española de Huelva cierra con cifras positivas”, <https://www.freshplaza.es/articulo/9144061/la-campana-de-fresas-de-la-provincia-espanola-de-huelva-cierra-con-cifras-positivas/>.

las condiciones que observé en Huelva eran simplemente inhumanas y dado el dominio de esta empresa multinacional en la industria local y global de la fresa, tengo planeado preguntarles qué están haciendo para monitorear y mejorar las condiciones laborales en esta área.

### **E. Pobreza en áreas rurales**

Casi una quinta parte de la población española vive en áreas rurales,<sup>114</sup> donde el ingreso medio real per cápita ha caído un 13,5% entre 2009 y 2018.<sup>115</sup> Las áreas rurales están experimentando una aguda despoblación y envejecimiento. Catorce provincias están muy afectadas por el “declive demográfico”: más del 25% de su población tiene al menos 65 años.<sup>116</sup> Las personas que viven en la pobreza en la “España vaciada” enfrentan desafíos únicos y un riesgo muy alto de pobreza o exclusión social (31%).<sup>117</sup>

Las personas con las que me reuní en zonas rurales destacaron los beneficios de la vida en el campo, incluida la proximidad a la naturaleza, pero también describieron el aislamiento, la exclusión y la pobreza. Un grupo en Extremadura explicó haber sufrido cortes de energía que duraron días, no poder visitar a un médico debido a la falta de transporte público o dinero para pagar un taxi y sentir que sus votos no le importan al gobierno central. En Galicia visité un área sin atención médica especializada, sin guardería y sin educación secundaria. Allí una mujer me dijo: “Mi hija me dice que aquí no ve futuro para ella”. La gente también describió los altos precios de Internet, lo que plantea riesgos de exclusión digital para familias pobres y de bajos ingresos, especialmente a medida que el gobierno toma medidas para digitalizar aspectos de la asistencia social.

El Gobierno no debería dejar que este gran colectivo sufra las consecuencias de fuerzas del mercado que no pueden controlar, y debería diseñar una estrategia integral para hacer frente a los problemas que afectan a un número creciente de personas.

### **F. Personas con discapacidad**

Las personas con discapacidad sufren muchos tipos de discriminación estructural y desventajas en España, como en ámbitos relacionados con el empleo, los ingresos, la educación y la vivienda. En 2018 aproximadamente un tercio de las personas con discapacidad en España, el 31,1%, estaban en riesgo de pobreza o exclusión social, en comparación con el 24,1% de las personas sin discapacidad.<sup>118</sup> Y la tasa de empleo fue solo del 25,8% para las personas con

---

<sup>114</sup> El Banco Mundial, “Población rural (% de la población total) - España”, 2019

<https://data.worldbank.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS?locations=ES>.

<sup>115</sup> European Anti-Poverty Network, “Poverty Watch Spain 2019”, <https://www.eapn.es/publicaciones/367/poverty-watch-2019>, págs. 23-24.

<sup>116</sup> Comisión Europea, “Informe sobre España 2019”, 27 de febrero de 2019, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-spain\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-spain_es.pdf), pág 80.

<sup>117</sup> Eurostat, “Living conditions in Europe - poverty and social exclusion”, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living\\_conditions\\_in\\_Europe\\_-\\_poverty\\_and\\_social\\_exclusion](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion).

<sup>118</sup> Eurostat, “The Europe 2020 indicator of at-risk-of-poverty or social exclusion AROPE by level of activity limitation”, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:The\\_Europe\\_2020\\_indicator\\_of\\_at-risk-of-poverty\\_or\\_social\\_exclusion\\_AROPE\\_by\\_level\\_of\\_activity\\_limitation\\_2018\\_2.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:The_Europe_2020_indicator_of_at-risk-of-poverty_or_social_exclusion_AROPE_by_level_of_activity_limitation_2018_2.png).

discapacidad, muy por debajo de la mitad de la tasa de empleo de las personas sin discapacidad (65,9%).<sup>119</sup>

La ausencia de viviendas accesibles empeora su situación. Solo el 0,6% de los 9,8 millones de edificios residenciales en España cumplen con los criterios de accesibilidad universal para personas con movilidad reducida o discapacidad.<sup>120</sup> Una mujer en Badajoz me explicó que después de que su marido desarrolló una discapacidad, tuvo que instalar un baño improvisado en su sala de estar porque el baño de su unidad de vivienda pública no era accesible. Según una encuesta de 2019, 1,8 millones de personas con movilidad reducida necesitan asistencia para abandonar su hogar, y 100.000 nunca salen.<sup>121</sup> Y el 16,5% de los y las menores con discapacidad reciben una educación segregada en España, fuera del sistema educativo general.<sup>122</sup>

Visité un centro para personas con discapacidad en Galicia que está haciendo un trabajo excelente para apoyar la vida independiente y la capacitación laboral, pero la cruda realidad es que solo un número muy pequeño de personas que necesitan este tipo de apoyo lo reciben. Escuché varios poderosos testimonios en todas las comunidades autónomas que visité sobre la discriminación que enfrentan en el mercado laboral y en la sociedad, y las batallas que deben librar para reivindicar sus derechos. El Gobierno debería otorgar una mayor prioridad a la erradicación de estas formas de discriminación.

### **A. Personas dedicadas al trabajo doméstico y al cuidado de personas**

Las estimaciones de la cantidad de personas empleadas del hogar en España oscilan entre una cifra oficial de 453.000<sup>123</sup> y una estimación de la sociedad civil de 700.000 personas que trabajan como empleados y empleadas domésticas o trabajadores y trabajadoras del cuidado a personas. Las mujeres representan el 97,9%<sup>124</sup> y están marginadas por la ley española, que coloca dicho trabajo en un “régimen especial” con menos derechos.<sup>125</sup>

La sociedad civil informó que una de cada tres trabajadoras domésticas en España vive en la pobreza, y muchas trabajan en la economía informal para empleadores que no realizan pagos a la seguridad social. Muy a menudo trabajan el doble de sus ocho horas contratadas por día, ganando apenas 800 euros al mes, pero generalmente tienen que alquilar una habitación para pasar la noche libre semanal y el coste de los alimentos se deduce de su salario. Los trabajadores indocumentados son especialmente vulnerables a la explotación, y escuché testimonios sobre empleadores que confiscan los pasaportes de las trabajadoras domésticas.

---

<sup>119</sup> Instituto Nacional de Estadística, “El empleo de las personas con discapacidad (EPD Año 2018)”, 18 de diciembre de 2019, [https://www.ine.es/prensa/epd\\_2018.pdf](https://www.ine.es/prensa/epd_2018.pdf), pág. 1.

<sup>120</sup> Fundación Mutua de Propietarios, “La accesibilidad de las viviendas en España”, 22 de marzo de 2018, [https://www.fundacionmdp.org/wp-content/uploads/2018/04/201803-Accesibilidad-viviendas-espana\\_FundacionMdp-min.pdf](https://www.fundacionmdp.org/wp-content/uploads/2018/04/201803-Accesibilidad-viviendas-espana_FundacionMdp-min.pdf).

<sup>121</sup> COCEMFE, “1,8 millones de personas con movilidad reducida dependen de la ayuda de terceros para salir de su casa y 100.000 no salen nunca”, 22 de junio de 2019, <http://www.cocemfe.es/informate/noticias/18-millones-de-personas-con-movilidad-reducida-dependen-de-la-ayuda-de-terceros-para-salir-de-su-casa-y-100-000-no-salen-nunca/>.

<sup>122</sup> Ministerio de Educación y Formación Profesional, “Las cifras de la educación en España. Curso 2016-2017 (Edición 2019)”, <http://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/indicadores-publicaciones-sintesis/cifras-educacion-espana/2016-17.html>.

<sup>123</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Activos por sexo y ocupación. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada ocupación”, <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4077>.

<sup>124</sup> *Idem*.

<sup>125</sup> Futuro en Común, “Una Agenda 2030 transformadora para las personas y la planeta”, 24 de octubre de 2018, [https://futuroencomun.net/wp-content/uploads/2018/10/informe\\_desde\\_la\\_sociedad\\_civil\\_final.pdf](https://futuroencomun.net/wp-content/uploads/2018/10/informe_desde_la_sociedad_civil_final.pdf).

Me reuní con un grupo de empleadas del hogar en Madrid, en el Servicio Doméstico Activo (SEDOAC), un centro que entiendo que es el primero de su tipo en Europa y desempeña un papel extremadamente importante en la defensa de los derechos y el bienestar de las trabajadoras domésticas. Escuché relatos profundamente inquietantes sobre las condiciones de trabajo, mujeres que trabajaban encerradas durante años en lo que sentían como una “cárcel”, sufriendo acoso sexual, horas extraordinarias sin compensación y sin acceso a la seguridad social o las pensiones. “Estoy a punto de cumplir 72 años y sigo pasando apuros”, dijo una mujer. Me explicaron que el centro ahora está en peligro porque el gobierno de Madrid ha retirado su financiación. Dado el nivel de la necesidad, sería una tragedia si se viera obligado a cerrar.

El nuevo gobierno de coalición se ha comprometido a ratificar el Convenio 189 de la OIT sobre trabajadores y trabajadoras domésticas. La plena implementación de las disposiciones de la Convención supondría un gran paso adelante en España.