

La estrategia de contención del impacto social de la crisis: resultados y desafíos

RAYMOND TORRES Y MARÍA JESÚS FERNÁNDEZ*

RESUMEN

Tanto la crisis generada por la pandemia como las restricciones a la movilidad adoptadas para frenar los contagios han hecho mella en el empleo, la desigualdad social y la pobreza. Sin embargo, de momento el impacto es menos significativo de lo que se podía temer en comparación con crisis anteriores y habida cuenta de la magnitud sin precedentes del *shock*. El objetivo de este artículo es examinar la sostenibilidad de este resultado. Para ello, tras un breve repaso de los diferentes dispositivos de prevención y de contención de la crisis, se presentan los principales retos a que se enfrenta la estrategia.

riesgo incrementado de pobreza, se desplegaron medidas de contención basadas en ayudas directas a colectivos vulnerables, como el ingreso mínimo vital (IMV), el bono social COVID-19 y otras prestaciones específicamente destinadas para mitigar los efectos más cruentos de la crisis. También se instrumentaron acciones de carácter regulatorio, como las limitaciones al incremento de los precios del alquiler y a los desahucios. Todo ello se ha superpuesto al sistema de protección social pre-COVID, que tiende a jugar un papel de estabilizador automático, gracias, en particular, a las prestaciones por desempleo, las pensiones contributivas de jubilación, incapacidad y viudedad y a las prestaciones no contributivas.

1. LA ESTRATEGIA ANTICRISIS

Ante el *shock* sin precedentes generado por la pandemia, el Gobierno puso en marcha a partir del primer estado de alarma una doble estrategia. En primer lugar, se instrumentaron medidas de prevención mediante facilidades de liquidez a las empresas (créditos ICO, ayudas directas a los trabajadores autónomos y moratorias de impuestos) y de mantenimiento de plantillas (ERTE). En segundo lugar, ante el

1.1. Políticas de prevención

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

* Funcas (rtorres@funcas.es y mfernans@funcas.es).

Sin embargo, el sistema adolece de una financiación transitoria, sin que se vislumbre una continuidad pese al riesgo de cronificación. El Plan Presupuestario 2021 no contempla una extensión de estos dispositivos¹, cuya continuidad depende de decisiones *ad hoc* –como la prórroga sucesiva de los ERTE (la última aprobada antes de publicar este artículo extiende el dispositivo hasta finales de septiembre de 2021)–. Además, la cobertura de las principales medidas es limitada para algunos colectivos, como los autónomos (prestación por cese de actividad reducida e interrumpida durante el verano de 2020), los asalariados con contratos temporales y los jóvenes (que en su mayoría no han sido amparados por los ERTE). La destrucción de empleo sufrida en el segundo trimestre de 2020 se concentró especialmente en estos dos últimos colectivos: el 65 por ciento de los empleos destruidos fueron temporales y el 19 por ciento afectaron a jóvenes entre 16 y 24 años, cuando este grupo de edad representa tan solo el 5 por ciento del total de ocupados. El impacto es mayor si se tiene en cuenta que los jóvenes son el grupo en el que se concentra el empleo estacional generado durante el verano (en torno al 50 por ciento del empleo que se crea en el tercer trimestre de cada año tiene lugar en el grupo de 16 a 24 años). Puesto que este empleo estacional no se generó en 2020, el impacto sobre este grupo de edad no se limita al empleo existente que se ha destruido, sino también al que no se ha creado.

Pero, sobre todo, hay que considerar que el sistema está concebido para un *shock* transitorio concentrado en el tiempo, y no para una crisis prolongada. En una recesión de corta duración inducida por un factor exógeno, cuando desaparece dicho factor, la economía recupera muy pronto su nivel de actividad previo y, por tanto, las personas trabajadoras afectadas pueden reincorporarse. En tal caso tiene sentido “hibernar” dichos empleos mediante esquemas de protección como los ERTE, ya que el coste de desprenderse de esos trabajadores y luego volver a contratarlos sería muy elevado. Sin embargo, cuanto más tiempo se prolongue la crisis, más empresas se volverán inviables por la imposibilidad de seguir afrontando sus costes

¹ Véase Plan Presupuestario 2021, 15 de octubre de 2020 (https://www.lamocloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2020/15102020_planpresupuestario.aspx).

fijos con unos ingresos mermados o incluso nulos.

En definitiva, la economía se enfrenta al riesgo de un *shock* estructural (el llamado “efecto histéresis”), lo que significa que el tamaño del mercado será más reducido en algunos sectores o para ciertos tipos de cualificaciones, algo que entraña pérdida de empleos de forma permanente. En tales situaciones de cronificación, la eficacia de los ERTE, pensados para ceses transitorios de la actividad, es cuestionable tanto desde un punto de vista económico como social.

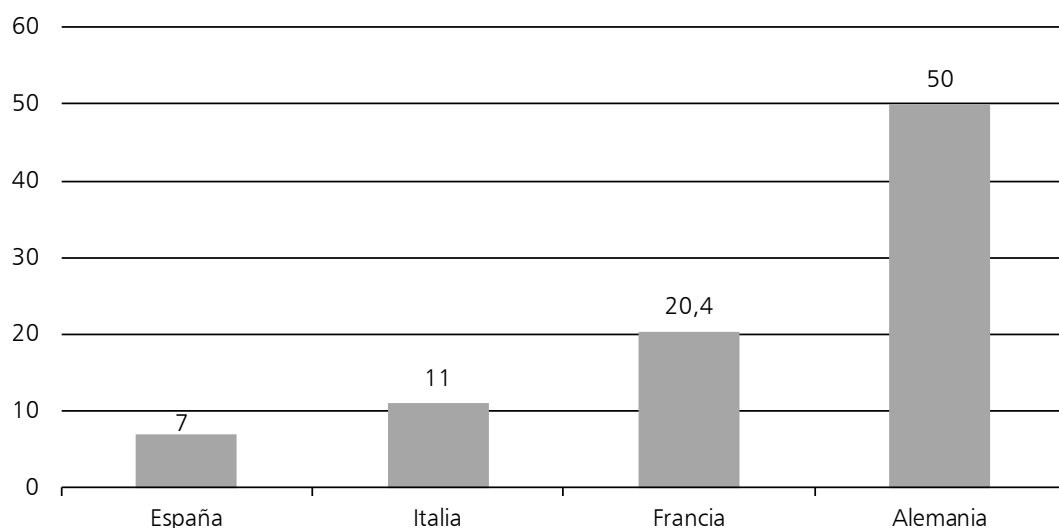
Por otra parte, con la prolongación de la crisis y la sucesión de fases de apertura y cierre de la economía, la situación patrimonial de muchas empresas y pequeños negocios se ha deteriorado, amenazando la supervivencia de parte del tejido productivo. Ante la perspectiva de quiebras en cascada y de una multiplicación de impagos, con el riesgo que ello entraña para las entidades financieras y para la financiación del conjunto de la economía (Torres, 2021), el Gobierno ha instrumentado ayudas directas y operaciones de refinanciación².

Sin embargo, las ayudas se limitan a los sectores más perjudicados (comercio, hostelería, ocio, etc.). Solo los negocios que han reducido su facturación al menos un 30 por ciento con respecto a 2019 pueden solicitarlas. Por lo demás, la cuantía de las ayudas es relativamente reducida en España en comparación con las de Alemania, Francia o Italia. Solo se compensa entre el 20 y el 40 por ciento de los ingresos perdidos por las empresas de los sectores más afectados por la pandemia, frente al 20-60 por ciento en Italia, y hasta el cien por cien en el caso de los pequeños negocios en Francia; en Alemania, la tasa de compensación puede llegar hasta el 90 por ciento (si bien solo se aplica a los costes fijos). En cambio, España es el único país que concede una prestación mínima de 4.000 euros para todas las empresas que cumplan los requisitos de concesión de las ayudas. Esta circunstancia podría favorecer en especial a los pequeños negocios. Cabe también resaltar que, en Francia, las empresas con una caída de facturación superior al 50 por ciento y que no

² Véase el Real Decreto Ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19 (BOE, 13-3-2021).

GRÁFICO 1

COSTE PRESUPUESTARIO DE LAS AYUDAS DIRECTAS A EMPRESAS (EN MILES DE MILLONES DE EUROS)



Fuente: Funcas (a partir de normativas nacionales).

se hayan visto afectadas por las restricciones de actividad ni formen parte de los sectores prioritarios (hostelería, etc.), pueden recibir una prestación global de 1.500 euros.

El coste estimado de las medidas refleja las características de los programas, cuyo diseño es más generoso en Alemania y Francia, según lo anteriormente expuesto (gráfico 1). Además, en el caso de Francia, no se determina un tope presupuestario; puesto que las ayudas se consideran parte de los estabilizadores automáticos, el gasto total fluctuará en función de la asignación que se haga de ellas.

Finalmente, la gestión de las medidas difiere significativamente entre países. En Francia e Italia, las solicitudes se realizan directamente desde el portal de su agencia tributaria, el ente encargado de conceder las ayudas. En Alemania y España, la implementación corre a cargo de las administraciones regionales (en el caso de España, previa convocatoria por cada una de las comunidades autónomas).

1.2. Políticas de contención

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

Sin embargo, en la práctica, el potencial de contención de la crisis social depende de la implementación de las iniciativas. En ese sentido, la puesta en marcha del IMV se ha enfrentado a la ausencia de una infraestructura administrativa específica para su gestión, lo que se ha traducido en notables retrasos en la tramitación de las solicitudes. Según el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, desde su puesta en marcha hasta finales de

marzo de 2021, se habían presentado más de un millón de solicitudes de la nueva prestación. Sin embargo, el número de titulares alcanzaba 203.838 a finales de marzo de 2021, una cifra significativamente inferior a los 850.000 previstos por el Gobierno.

Por otra parte, algunas de las iniciativas de tipo asistencial, como las prestaciones para trabajadores del sector de la cultura, el reconocimiento del derecho básico para la alimentación de niños, los subsidios excepcionales para empleados del hogar o las ayudas para el pago del alquiler, tienen un carácter de urgencia. Los planes presupuestarios no prevén su mantenimiento, contrariamente al IMV, que pasa a formar parte del conjunto de prestaciones sociales de la Seguridad Social.

Finalmente, la financiación de las medidas solo parece suficiente para una crisis limitada en el tiempo. La fuerte caída de ingresos que ha sufrido la hacienda pública ha obligado a recurrir a la deuda para este fin. La Unión Europea

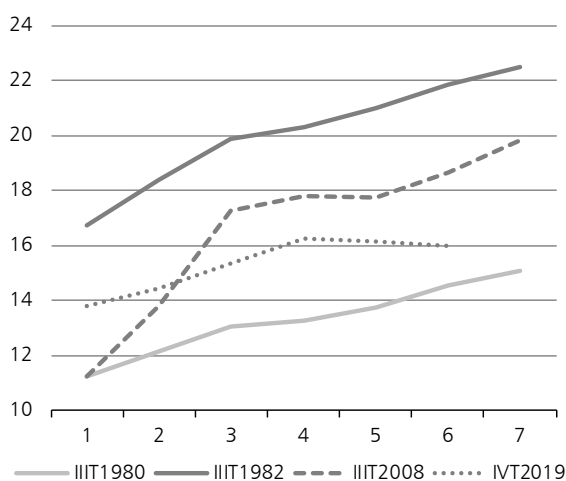
concedió 21.300 millones de euros a España procedentes del denominado fondo SURE para la financiación de los ERTE y de las prestaciones a los autónomos, pero se trata igualmente de préstamos. La capacidad del Estado para seguir endeudándose es limitada, de modo que la duración de estas ayudas y su generosidad podrían verse comprometidas en caso de una crisis de larga duración, o si el total de recursos públicos no se incrementa de manera permanente (cuestión que de momento queda en suspenso). Por los mismos motivos, no está claro que el sistema aguante un incremento abrupto del paro de larga duración o una reducción significativa de los ingresos de los colectivos más expuestos a la crisis.

El efecto más señalado de las medidas de contención del desempleo, concretamente del esquema de protección instrumentado a través de los ERTE, ha sido la modulación del incremento en la tasa de desempleo. Como puede observarse en el gráfico 2, el crecimiento de esta durante la fase más aguda de la crisis pandé-

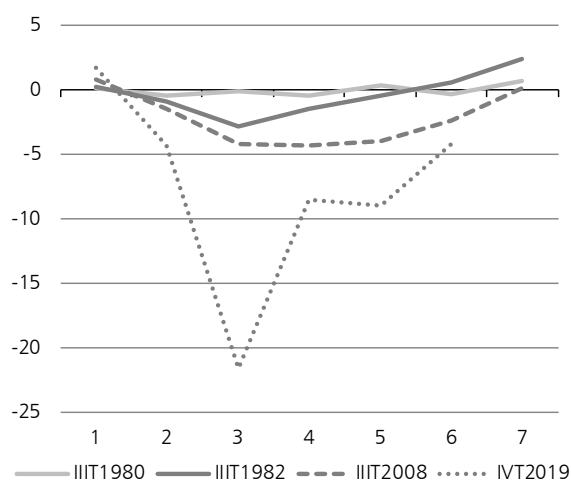
GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPEÑO Y LA TASA DE CRECIMIENTO INTERANUAL DURANTE LAS CRISIS DESDE 1980 (ESPAÑA)

2.1. Tasa de desempleo



2.2. PIB, tasa de crecimiento interanual



Nota: El gráfico recoge los trimestres posteriores a partir del señalado.

Fuente: : Elaboración propia con datos del INE.

mica ha sido comparable, e incluso más moderado, que el incremento sufrido al inicio de otras crisis, a pesar de una caída mucho más acusada del PIB. Esto obedece a dos circunstancias: en primer lugar, a que los trabajadores incluidos en los esquemas de protección siguen considerándose ocupados; en segundo lugar, a que muchos desempleados pasaron a ser clasificados como inactivos –y por tanto, ya no se consideraban desempleados– durante la fase inicial de la crisis, ya que como consecuencia del cierre de numerosas actividades y del confinamiento domiciliario, no han podido buscar empleo de forma activa, que es el requisito exigido para ser considerado activo. Sin estas dos circunstancias, puede estimarse que la tasa de desempleo en el segundo trimestre de 2020 se habría situado en torno al 35 por ciento.

2. DESAFÍOS

El legado de pérdida de actividad económica, de puestos de trabajo y de ingresos para los colectivos más vulnerables plantea importantes desafíos para los próximos años, entre los que destacan los siguientes:

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

Los tres primeros desafíos tienen que ver con las políticas sociales que se han desarrollado para dar respuesta a la crisis, mientras que el último atañe el entorno económico y político general en el que se desarrollan esas políticas.

2.1. La reactivación del empleo en hibernación

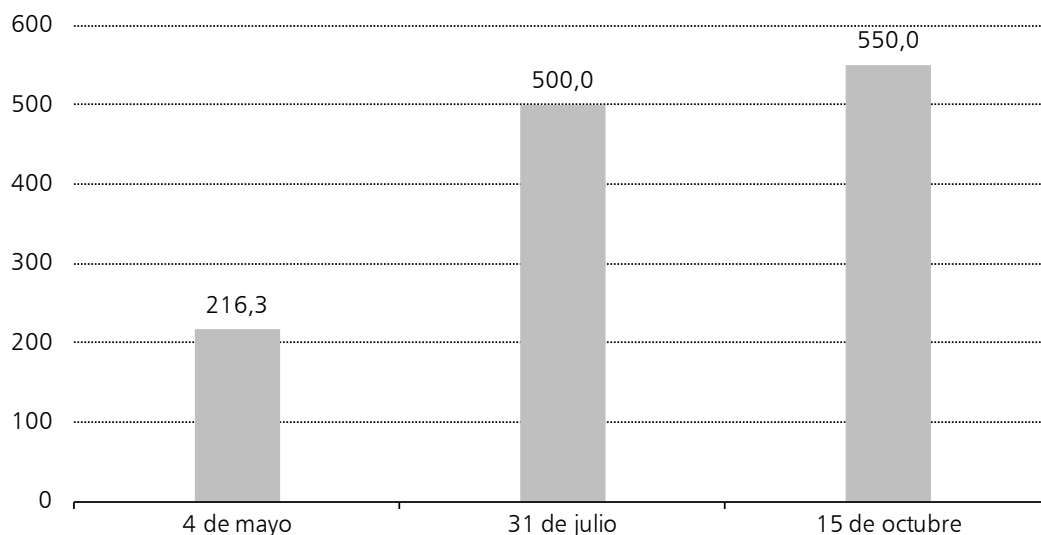
Como ya se ha señalado, una cronificación de la crisis pondría a prueba la estrategia de prevención aplicada al mercado laboral, concebida para un *shock* transitorio. Muchos de los empleos que se han mantenido hasta la fecha son vulnerables y podrían desaparecer como consecuencia de la prolongación de la crisis sanitaria. Ciertamente, este no es el supuesto con el que se realizan la mayoría de las previsiones, como la de Funcas, que se basan en el supuesto de un control de los rebrotes que permitiría una recuperación progresiva de la actividad y, por tanto, del empleo (Torres y Fernández, 2020; Panel de Funcas, 2020). Los informes del ICO (recogidos en el gráfico 3) muestran la necesidad de liquidez padecida por muchas empresas en 2020. Al incrementar su endeudamiento, muchas se han acercado a la insolvencia, corriendo el riesgo de quebrar. Asimismo, los ERTE han protegido, sobre todo, puestos de trabajo de asalariados con contratos estables en empresas viables. El empleo en empresas insolventes, el de los autónomos, los asalariados con contratos temporales y los parados de larga duración se encuentra en una situación mucho más precaria. La prolongación de la crisis sanitaria aumenta el riesgo de insolvencia (*zombificación*) de muchas empresas y de expulsión del mercado laboral de personas en situación precaria.

El análisis de riesgos sobre el empleo vulnerable en distintos sectores puede aproximarse mediante un indicador, elaborado para el conjunto de la Unión Europea, que evalúa el riesgo de que un puesto de trabajo se vea afectado por la necesidad de imponer una medida de “distancia social”³. De ese indicador se desprende

³ Este indicador está construido a partir de una detallada encuesta realizada por el CEDEFOP en los países de la Unión Europea. Dicha encuesta incluye información única sobre los requerimientos para el desempeño de los puestos de trabajo, con lo que es idónea para evaluar los empleos para los que el mantenimiento de distancia social por la COVID-19 puede crear más disrupciones. El indicador está basado en la importancia de la comunicación, el trabajo en equipo, el trato directo con el cliente y el uso de tecnologías digitales en el puesto de trabajo. La distribución de ramas de actividad por nivel de riesgo provocado por las restricciones COVID-19 se corresponden con los resultados para el conjunto de los 27 países miembros de la Unión Europea, más el Reino Unido. Véase Pouliakas y Branka (2020).

GRÁFICO 3

NÚMERO DE EMPRESAS CON NECESIDADES DE LIQUIDEZ (ESPAÑA) (EN MILES)



Fuente: ICO (Informes de seguimiento de la línea de avales COVID-19).

que las ramas de actividad con un riesgo más alto relacionado con la distancia social son el comercio, la hostelería, el servicio doméstico y la categoría residual “otros servicios”, que incluye servicios personales muy variados. En el segundo trimestre de 2020, estas ramas suponían 5,2 millones de ocupados, es decir, el 28 por ciento del empleo total. Desagregando por sexo, en ellas trabajan aproximadamente 2,8 millones de mujeres (33,7 por ciento de las ocupadas) y 2,3 millones de hombres (23,1 por ciento de los ocupados).

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

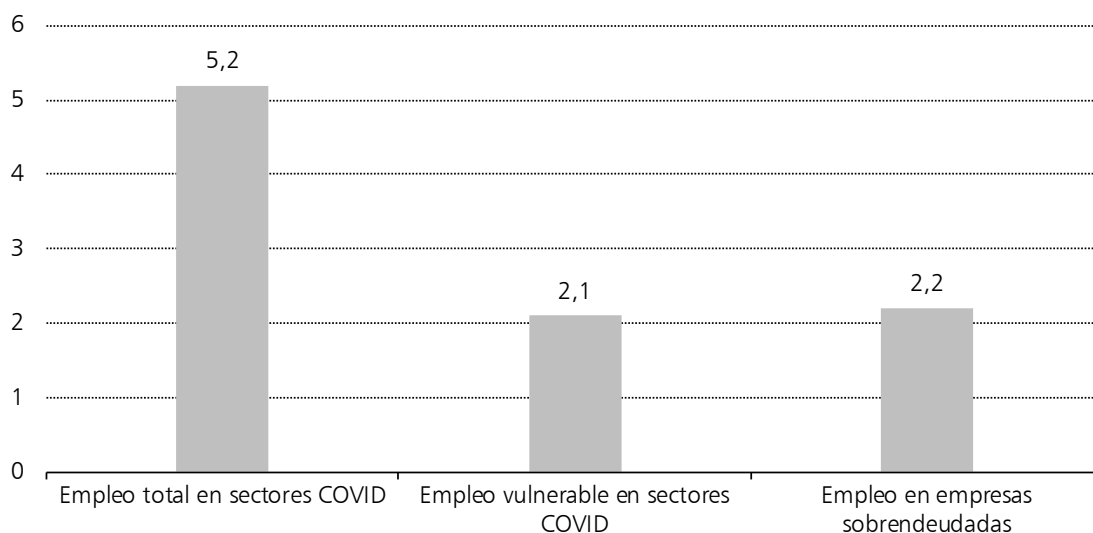
Así pues, las ramas de actividad en las que la distancia social por COVID-19 supone

un riesgo alto o muy alto son, en su mayoría, las que, a su vez, han acudido más a los ERTE (con la excepción del sector primario y, parcialmente, la educación). La importancia de este resultado reside en que los sectores con más riesgo (que suponen más de la cuarta parte del empleo) son los candidatos para afrontar problemas de largo plazo.

No obstante, no todo el empleo de estos sectores COVID es igualmente vulnerable. Se puede estimar a partir de las tendencias registradas hasta el tercer trimestre de 2020 que el 40 por ciento del empleo en los sectores COVID es vulnerable, lo que representa cerca de 2,1 millones de puestos de trabajo (gráfico 4). Esta estimación coincide con los datos de la Central de Balances del Banco de España, según los cuales el 16,6 por ciento de empresas no financieras estaban sobreendeudadas al inicio de la crisis (sus pasivos duplican los activos). Aplicando ese porcentaje a los sectores no financieros, salvo los servicios sanitarios y de educación, y a las Administraciones Públicas, se puede deducir que 2,2 millones de empleos están en

GRÁFICO 4

EMPLEOS EN SECTORES COVID Y EN EMPRESAS SOBREDEUDADAS (ESPAÑA) (EN MILLONES)



Fuente: Estimaciones de Funcas.

situación de vulnerabilidad, un valor similar a la estimación anterior.

2.2. La cobertura de los colectivos insuficientemente cubiertos por las medidas actuales

Un desafío clave radica en asegurar que la respuesta a la crisis sea inclusiva. Pese a la amplitud de las medidas sociales que se han adoptado, es un hecho que algunos colectivos no disponen de una cobertura adecuada, como muestra el importante incremento de la demanda de acción social al que se enfrentan las entidades del tercer sector. Se estima que en torno a 380.000 personas han perdido la totalidad de sus ingresos (Ocaña, 2020).

El deterioro de las rentas de las familias, concentrado particularmente en los estratos sociales que, de partida, ya tenían rentas más bajas, ha dado lugar a un aumento considerable

de las situaciones de necesidad severa. Como consecuencia, la demanda de ayudas de “intervención social” –como las que prestan Cáritas, Cruz Roja o los bancos de alimentos– ha crecido enormemente.

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

La creación de mecanismos especializados para otros grupos vulnerables, como los jóvenes sin estudios, también ayudaría a contener el impacto social de la pandemia de manera efectiva, a la vez que relajaría la presión sobre ins-

trumentos menos focalizados como las políticas activas o el IMV. En el caso de los jóvenes vulnerables, la atención personalizada combinada con la posibilidad de participar en programas de capacitación puede resultar especialmente efectiva para la inserción en la sociedad, atenuando el riesgo de trampa de la pobreza (OCDE, 2016).

2.3. La mejora de la gestión y coordinación de las políticas sociales

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

La efectividad de los dispositivos asistenciales depende, en buena medida, del buen funcionamiento de los servicios sociales y de los organismos encargados de la gestión de las ayudas a la inserción. Esta es, sin embargo, una cuestión a la que se ha prestado poca atención y que explica el alcance desigual de las políticas en el territorio. El impulso a los órganos de gestión, dotándolos de recursos suficientes, junto con mejoras estructurales en su funcionamiento (agilización de los trámites, aligeramiento de las estructuras organizativas, con más personal en contacto con los colectivos desfavorecidos, y menos en tareas puramente burocráticas, etc.) puede tener efectos sustanciales tanto en términos de reducción de los desequilibrios sociales como para los presupuestos. Así lo han percibido otros Estados, como Alemania, que han puesto en marcha en los últimos años reformas ambiciosas de la administración pública, considerándola un factor clave para la competencia internacional y destacando la importancia de su rendimiento y calidad para reaccionar eficazmente a los cambios sociales (Ministerio Federal del Interior, para la Construcción y la Patria, 2021).

También existen problemas sistémicos de coordinación entre diferentes niveles de administración, sobre todo, en lo que atañe a los incentivos financieros. Por ejemplo, si bien

la financiación del IMV o de las políticas de empleo proviene de la caja única (Estado o Seguridad Social), la implementación se efectúa a nivel autonómico. Por tanto, resultados como el nivel de paro o la cobertura de prestaciones no influyen directamente sobre el nivel de recursos disponibles. Este es un problema inherente a los sistemas sociales de países con un elevado grado de descentralización, como España, y que se puede intentar limitar con mecanismos tales como los fondos compensatorios (*matched grants*), en línea con lo que ha hecho Canadá (OCDE, 2019).

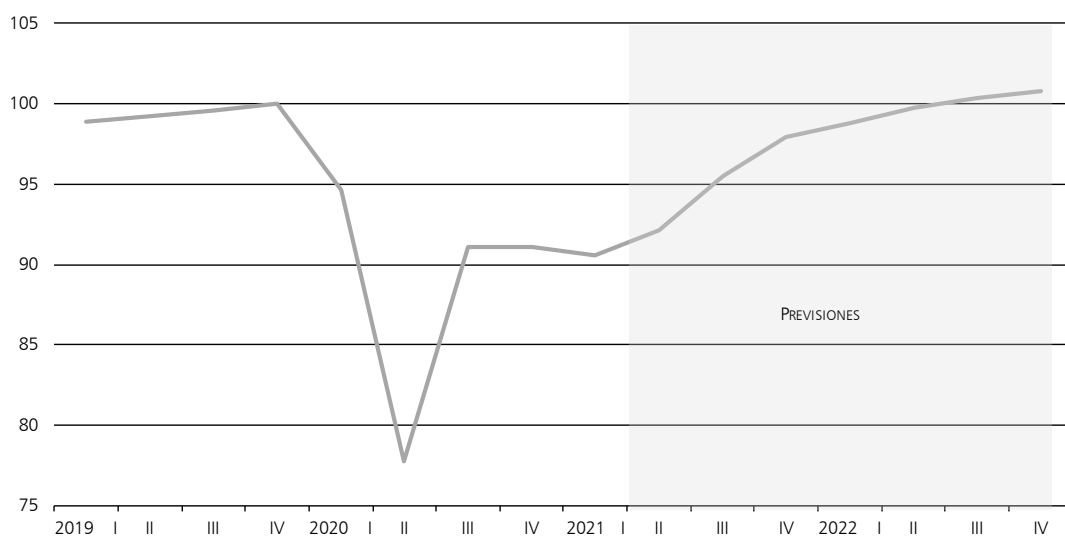
Otro problema de implementación atañe a fallos de coordinación entre servicios sociales y oficinas de empleo. Ambas administraciones se necesitan mutuamente para mejorar la información acerca de los derechos sociales, evitar la trampa de la pobreza, promover la inserción social y limitar duplicidades (Bouget *et al.*, 2015). Sin embargo, en la actualidad los canales de cooperación se han establecido de manera desigual a través del territorio. Tal vez conviene considerar las experiencias de comunidades autónomas donde esa cooperación parece haber funcionado mejor, como el País Vasco, o las reformas orientadas a aproximar servicios sociales y de empleo que se han llevado a cabo en Francia, los Países Bajos o Nueva Zelanda.

2.4. La sostenibilidad financiera de las políticas anticrisis

Las previsiones actuales no contemplan un retorno a los niveles de PIB y empleo anteriores a la crisis hasta finales de 2022 (gráfico 5). Esta caída del nivel de actividad económica implica un aumento del déficit público estructural que puede colocar a la economía española en una senda de insostenibilidad de su deuda. Es decir, implicaría un crecimiento permanente de la ratio de deuda sobre el PIB, que ya ha escalado en 2020 hasta niveles históricos, un 120 por ciento del PIB. Una dinámica de estas características podría despertar dudas con respecto a nuestra solvencia –especialmente a partir del momento en que el Banco Central Europeo retire el programa de compra de deuda pública– y desencadenar una crisis de deuda semejante a la de 2012, lo que obligaría a realizar profundos recortes del gasto público con un impacto social muy negativo.

GRÁFICO 5

PIB REAL (ESPAÑA), EN NIVELES (4.º TRIMESTRE 2019 = 100)



Fuente: Elaboración propia con datos de INE y previsiones Funcas.

Pero, por otra parte, si se toman medidas de ajuste del gasto de forma anticipada con el fin de evitar dicho escenario, también estaría comprometida la continuidad, o al menos la generosidad, de muchas de las medidas adoptadas hasta la fecha. En suma, el severo deterioro económico que sufre la economía española pone en peligro la sostenibilidad de las medidas sociales.

3. COMENTARIOS DE CONCLUSIÓN

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

En segundo lugar, lo que se desprende del diagnóstico presentado más arriba es que existe

un importante margen de mejora en la cobertura de las políticas sociales. Una mayor focalización de los dispositivos tendría importantes beneficios en los colectivos más vulnerables, entre los que está sobrerrepresentada la población inmigrante, las familias monoparentales o los jóvenes con escasa cualificación. Asimismo, las reformas de gestión y de coordinación entre administraciones a las que se ha aludido arriba podrían ayudar a mejorar la eficiencia de conjunto de las políticas sociales, a la vez que facilitarían la incorporación en el mercado laboral de los beneficiarios. El resultado sería también positivo desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera de las políticas.

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

el buen diseño, el conocimiento y la implementación de los dispositivos.

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

BIBLIOGRAFÍA

BOUGET, D., FRAZER, H., MARLIER, E., PENACASAS, R. y VANHERCKE, B. (2015). *Integrated support for the long-term unemployed in Europe. A study of national policies*. Luxembourg: European Social Network, European Commission.

MINISTERIO FEDERAL DEL INTERIOR, PARA LA CONSTRUCCIÓN Y LA PATRIA (2021). *Moderne Verwaltung*. Recuperado de https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/moderne-verwaltung-node.html;jsessionid=F11BB1E6F55EDF41F8ED6C47733922C3.1_cid287

OCAÑA, C. (Dir.). (2020). *Impacto social de la pandemia en España. Una evaluación preliminar*. Madrid: Funcas.

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

OCDE (2018). *Poor children in rich countries: why we need policy action. Policy brief on child well-being*. París: OCDE.

OCDE (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. París: OECD Publishing.

PANEL DE FUNCAS (2020). *Panel de previsiones de la economía española*, septiembre de 2020. Madrid: Funcas.

POULIAKAS, K., y BRANKA, J. (2020). EU jobs at highest risk of COVID-19 social distancing: Will the pandemic exacerbate labour market divide? *IZA Discussion Papers*, No. 13281. Recuperado de: <https://www.iza.org/publications/dp/13281/eu-jobs-at-highest-risk-of-covid-19-social-distancing-will-the-pandemic-exacerbate-labour-market-divide>

TORRES, R. (2021). *Las ayudas directas a empresas en Alemania, España, Francia e Italia*. Recuperado de: <https://blog.funcas.es/las-ayudas-directas-a-empresas-en-alemania-espana-francia-e-italia>

TORRES, R. y FERNÁNDEZ, M. J. (2020). Los rebrotes de la pandemia empeoran las expectativas económicas. *Cuadernos de Información Económica*, 278, pp. 1-10. Recuperado de: <https://www.funcas.es/articulos/los-rebrotes-de-la-pandemia-empeoran-las-expectativas-economicas/>