

Consecuencias de la crisis económica sobre los servicios de atención a la pobreza: un análisis desde Cáritas

Juan J. López Jiménez *

Tema: La crisis económica ha puesto al descubierto la insuficiencia de los servicios públicos de atención a la pobreza y ha desbordado a los servicios privados dedicados a esta labor.

Resumen: Cáritas es una de las principales organizaciones privadas que se dedican en España a la atención de los que se encuentran en situaciones de pobreza y exclusión social. La evolución de su actividad a consecuencia de la crisis muestra la debilidad de un sistema público de servicios sociales que en gran parte canaliza hacia las entidades privadas del “tercer sector” la demanda que están recibiendo de ayuda urgente y básica.

Análisis: La tasa de pobreza en España disminuyó de forma notable entre 1973 y 1990 pero ese descenso se truncó en la década de los 90. En la época de bonanza económica (1994-2007) la pobreza se mantuvo elevada y estable, con un 20% de los hogares por debajo de ese umbral.¹

Por otro lado, el sistema de protección social en España gira fundamentalmente en torno al empleo y a la cotización. Cuando el trabajo es escaso, el sistema se tambalea, lo que, unido al débil y desigual desarrollo de otros ámbitos de la protección social (servicios sociales, garantía de rentas, servicios y prestaciones para vivienda, etc.), muestra la precariedad de la protección social en España. La crisis desatada en 2007 evidencia la insuficiencia del sistema de protección social y la necesidad de nuevos mecanismos para hacer frente a la precariedad. Ya antes de la crisis el sistema de atención a la pobreza mostraba graves deficiencias:

- Escasamente articulado con otros ámbitos de la política social como empleo, vivienda, salud, educación o garantía de rentas.
- Pluralidad, desigualdad y discrecionalidad territorial (Comunidades Autónomas).²
- Variable en su exigua relación con otros actores (ONG y privados).
- Vertebrado por sectores/áreas de actuación (colectivos) o necesidades. ¿Desde que “programa” se atiende, por ejemplo, a una mujer inmigrante sin empleo?

* *Miembro del Equipo de Estudios de los Servicios Generales de CÁRITAS Española*

¹ L. Ayala (2010), “La pobreza en España: Tendencias y factores de cambio”, *Revista del Tercer Sector*, nº 15. Los datos de la evolución se basan en el Panel de Hogares de la Unión Europea, y las encuestas anuales de Presupuestos Familiares y de Condiciones del Vida del INE (Instituto Nacional de Estadística).

² Para las mismas necesidades, condiciones y criterios, las Rentas Mínimas varían según Comunidades Autónomas entre 300 y 600 euros al mes.

- Son servicios sociales orientados al “bienestar social”, con carteras de servicios y prestaciones destinados a una población “integrada”, no a la lucha contra la pobreza y la exclusión.
- Sin garantías mínimas universales.
- Servicios escasos en recursos económicos y humanos.
- Con información cuantitativa imprecisa, incompleta y no actualizada.

En estas condiciones de debilidad del sistema español de protección social se produce la crisis económica con su resultado de elevado incremento del desempleo y de la pobreza. Según la encuesta realizada por Cáritas y la Fundación FOESSA en 2009, que entrevista a los mismos hogares visitados en una encuesta anterior, de 2007, el 36,1% de la población ha “empeorado” su situación. Esto no significa que todos estos hogares hayan pasado de una situación de integración a otra de exclusión severa –de hecho, la mayor parte de los hogares que han experimentado este empeoramiento lo ha hecho de forma moderada–, pero sí podemos constatar un proceso en el que se ha incrementado la vulnerabilidad, es decir, la situación de fragilidad o riesgo para muchos hogares de nuestro país.

Si observamos quiénes se han visto especialmente afectado por la crisis, debemos destacar, en primer lugar, el perfil femenino de la exclusión social. Además, la crisis ha incidido significativamente en los hogares más jóvenes, en aquellos con una estructura más compleja y en los hogares monoparentales. Por último, hay que destacar la importancia de la variable territorial y el tipo de barrio a la hora de explicar el impacto de la crisis. Menos afectados se han visto los hogares encabezados por personas mayores de 65 años que, aun estando en una situación de vulnerabilidad en épocas previas a la crisis, no han experimentado un empeoramiento considerable en estos dos años.

La Encuesta anual de Condiciones de Vida del INE ha dado a conocer los datos definitivos de la ECV 2009 y los provisionales de la ECV 2010:³ la población situada por debajo del umbral de pobreza ha pasado del 19,5% al 20,8% –más de un punto en un año–. Además, dado que los ingresos medios anuales han descendido en un 2,9%, en términos absolutos, las personas situadas bajo el umbral de pobreza son ahora relativamente más pobres que antes.

Este aumento es especialmente intenso en la población en edad laboral de 16 a 64 años (del 17,2% en 2009 al 19,1% en 2010), debido al impacto de la precariedad en el empleo creado en los últimos años –donde han predominado los bajos salarios y la temporalidad– y al elevado desempleo producido con la crisis. En comparación con la crisis anterior, la iniciada en 1993, en esta ocasión el paro ha afectado más a los principales sostenedores económicos de los hogares, según datos de la EPA⁴ –con las consecuencias que ello supone en los miembros dependientes en esos hogares–. Esta incidencia puede explicar el aumento de la pobreza infantil (menores de 16 años), que pasa de un 23,3% en la ECV 2009 a un 24,5% en la ECV 2010. Ya antes de la crisis se venía señalando la vulnerabilidad de los hogares con menores, en especial los hogares monoparentales (encabezados por mujeres) y las familias numerosas.

³ Los datos en las ECV son relativos siempre al año anterior, es decir, los de ECV 2009 hacen referencia a ingresos de 2008 y los de ECV 2010 a ingresos de 2009, por lo que siempre hablamos del inicio de la crisis.

⁴ Si en el año 1994 el desempleo global era del 21% y el paro en los principales aportadores de ingresos al hogar del 13%, en el año 2010 el desempleo global ronda el 20% pero el paro de los principales aportadores supera el 15%.

Por último, hay que señalar que, a pesar de que la tasa de pobreza de los mayores de 65 años es aún la más alta de los principales grupos de edad, ha disminuido de forma significativa en los últimos cuatro años (del 28,2% en 2007 al 24,6% en 2010). Los mayores, gracias a las pensiones –su principal fuente de ingresos–, han mejorado relativamente su situación en los últimos años a pesar de la crisis.

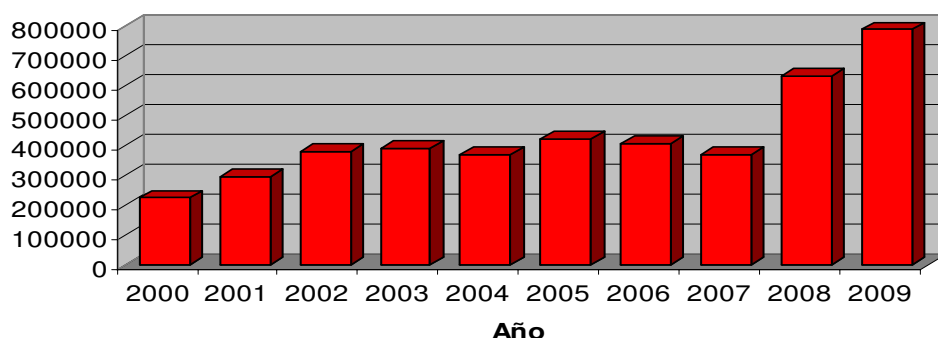
Perfiles y necesidades de las personas atendidas en Cáritas

Cáritas es una organización significativa en España en la atención a las situaciones de pobreza y exclusión social, una labor desarrollada durante más de 60 años y que cuenta con una gran red de más de 5.000 lugares de acogida con base en las parroquias de la Iglesia católica. De la organización forman parte más de 60.000 voluntarios y 4.700 agentes remunerados, con una inversión de recursos económicos en el 2009 que ronda los 230 millones de euros, siendo su principal fuente de financiación las aportaciones privadas (aportaciones finalistas de particulares), con un 62,2%. Se trata de aportaciones dirigidas a ayudar a una persona o familia en particular que se solicitan y canalizan a través de Cáritas. El resto de los ingresos, un 37,8%, proceden de la financiación pública.

En el programa de Acogida y Asistencia, primera puerta de entrada de muchas personas cuando solicitan ayuda a la institución, se invirtieron 31,3 millones de euros en 2009. Todo esto convierte a Cáritas en una de las principales organizaciones privadas de transferencia de recursos hacia los más necesitados.

Según los resultados del V Informe⁵ del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas, que ofrece información sobre el impacto de la crisis en sus servicios, entre 2007 y 2009 se ha duplicado el número de personas y la demanda de ayuda en Cáritas. Los Servicios de Acogida y de Asistencia⁶ han pasado de 370.251 a 788.811 personas atendidas en 24 meses, según la Memoria anual.

Figura 1. Destinatarios de Cáritas en Acogida y Asistencia



⁵ El informe se basa en los datos recogidos por los agentes de acción social de Cáritas en toda España durante el año 2009. Se analiza la información recibida de 47 Cáritas Diocesanas (cerca del 70% de la Confederación) que, distribuidas de forma aleatoria por toda la geografía, constituyen una muestra muy representativa.

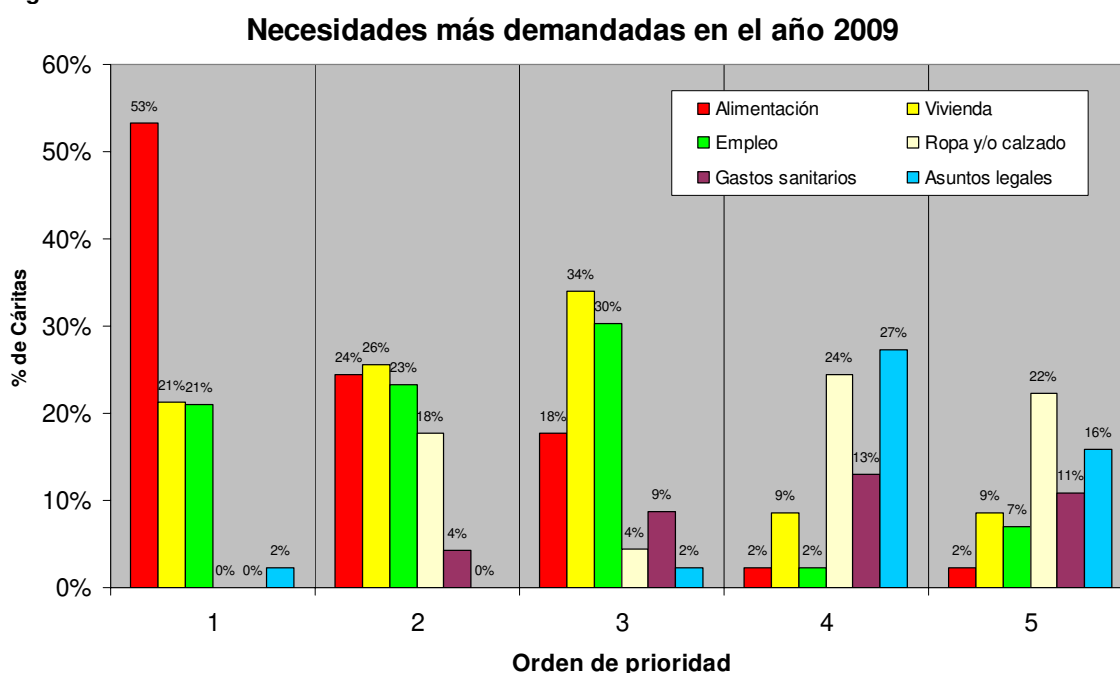
⁶ Los servicios de Acogida y Asistencia de Cáritas son las principales puertas de entrada a cualquier intervención social de la institución.

El análisis del perfil de las personas atendidas desde Cáritas en estos tiempos de crisis muestra que:

- (a) Muchas de las demandas proceden de personas que acuden por primera vez a Cáritas. Son personas que han pasado de la vulnerabilidad a la pobreza, o de situaciones de estabilidad a la vulnerabilidad. Están afectadas principalmente por el paro de larga duración, el elevado nivel de endeudamiento y la falta de protección social. Muchas de estas personas acuden con vergüenza a demandar ayuda a Cáritas. Estos “nuevos pobres” representan alrededor del 40 % de los atendidos.
- (b) Es también muy frecuente el caso de las personas que ya anteriormente habían sido atendidas y habían logrado una situación normalizada en el pasado pero a las que la crisis económica ha vuelto a colocar en situación de necesidad.

En los dos últimos años, estos son los perfiles más frecuentes entre los que acuden a Cáritas en busca de ayuda: (1) parados recientes con baja cualificación en los sectores de la construcción, hostelería y, en menor medida, industria y servicios; (2) jóvenes parados en busca del primer empleo; (3) autónomos sin protección social; (4) parados de 45 y más años; (5) familias jóvenes con hijos menores; (6) mujeres solas con responsabilidades familiares; (7) familias inmigrantes que no pueden renovar las autorizaciones de residencia y trabajo y pasan a situación de irregularidad administrativa; y (7) inmigrantes en situación irregular.

Figura 2. Cáritas: necesidades más demandadas en 2009



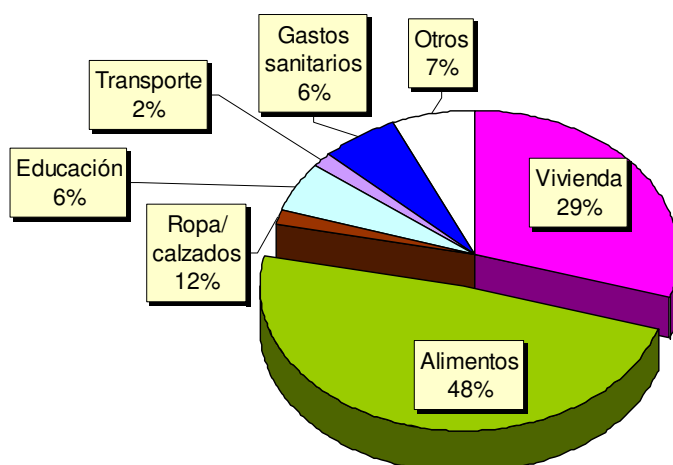
Las necesidades básicas más demandadas son, por este orden de prioridad, las relativas a alimentación, vivienda y empleo.

Casi todos los servicios locales de Cáritas coinciden en señalar que en esta crisis, a diferencia de otras, se da una perversa combinación de tres elementos de precarización y empobrecimiento:

- (1) Falta de liquidez en las familias por exceso de endeudamiento.
- (2) Paro prolongado y fin de prestaciones por desempleo.
- (3) Insuficiencia de los servicios y prestaciones públicas (retrasos en la tramitación y cobro de Rentas Básicas o baja cobertura de necesidades básicas y urgentes).

Para afrontar esta situación, Cáritas ha duplicado su acción en dos años (de 2007 a 2009). Los incrementos más intensos se han producido en las ayudas económicas para vivienda, seguidas de alimentación y de gastos sanitarios.

Figura 3. Distribución del gasto en ayudas económicas, 2009



Las ayudas a la vivienda se dirigen especialmente a impagos de hipotecas y deudas de alquileres que ocasionan embargos o desahucios y al pago de recibos de suministros básicos (luz, agua y gas). La crisis provoca casos frecuentes de hacinamiento severo, frecuentes cambios de domicilio, aumento de personas en condiciones de infravivienda o de irregularidad residencial o el retorno a los hogares paternos.

Se reciben también numerosas demandas de ayuda para acceder al empleo (demandas de información, orientación y formación), de manera que los servicios de orientación y formación laboral de Cáritas están saturados. Por parte de los inmigrantes se reciben numerosas peticiones de ayuda de asesoramiento para la renovación de las autorizaciones de residencia y trabajo, y en materia de arraigo, trabajo y vivienda. Es también notable la demanda de apoyo psicológico como resultado del aumento de los problemas de salud mental (depresiones, deterioro de relaciones familiares, ansiedad, sensación de fracaso, pérdida de autoestima, tristeza, etc.), e incluso de dolencias físicas causadas por la somatización.

Por último, aumenta la demanda en la gestión de prestaciones económicas públicas por desempleo, rentas activas de inserción y salarios sociales, de tal forma que Cáritas en muchos casos adelanta estas cuantías mientras se cumple el plazo de tramitación hasta el cobro efectivo de las mismas.

Para hacer frente a este aumento del 100% de la demanda hacia Cáritas, la organización ha tenido que realizar un gran esfuerzo de reorientación de sus servicios. Los recursos propios de Cáritas –para todos los programas– sólo han aumentado en un 18,2%, mientras que la inversión en acogida y asistencia ha crecido en este período un 53,3%, pasando de 20,4 millones a 31,3 millones de euros. En este período, Cáritas ha reforzado

su red básica de asistencia a través de las parroquias y ha mejorado su coordinación con otras entidades públicas y privadas.

En el V informe del Observatorio de Cáritas se constata que la mayor parte de las personas que solicitan ayuda a Cáritas acuden también a los servicios sociales municipales, pero la atención de las necesidades básicas en esos servicios municipales es muy desigual y bastante baja. Además, las cuantías económicas prestadas son insuficientes y poco eficaces en casos de urgencia, los recursos humanos en estos servicios son escasos, su concepto de “necesidad básica” es estrecho y no incluye a menudo la alimentación, suministros, enseres, gastos sanitarios y de medicamentos, etc., y se trata de ayudas muy limitadas en el tiempo, con requisitos de acceso rígidos y excluyentes y tramitación demasiado lenta. Por último, la carencia de personal en estos servicios les impide realizar un seguimiento de las personas y familias atendidas. En particular, los servicios sociales municipales no están dando respuesta suficiente a las necesidades de vivienda (suministros, desahucios, alquiler), alimentación y salud (gastos sanitarios y de medicamentos en enfermedades crónicas y/o graves).

Hay grupos de personas que sistemáticamente se ven excluidas de la ayuda de los servicios sociales municipales, como los que no están empadronados o lo están en plazo inferior al establecido para recibir ayuda, los inmigrantes en situación irregular, las personas sin hogar o aquellas con problemas crónicos (enfermedad mental, drogodependencias u otros problemas graves de salud). En gran medida los servicios sociales públicos derivan hacia Cáritas la atención a personas a las que no pueden atender. Así, como media, alrededor de la mitad de las personas acogidas en Cáritas vienen derivadas desde los servicios sociales. Uno de los elementos relevantes de este fenómeno es que mayoritariamente la derivación es de carácter informal, mediante recomendación verbal al solicitante.

Si comparamos los tiempos de acogida y de respuesta en los servicios sociales y en Cáritas encontramos diferencias significativas en las que se constata la lentitud en el trabajo de acogida y de respuesta efectiva por parte de los servicios sociales públicos. El tiempo para concertar una primera cita o entrevista inicial en los servicios sociales es de 26 días como media, plazo que se reduce a cinco días en Cáritas. El tiempo medio que transcurre entre la primera cita y la respuesta efectiva es de casi tres meses en los servicios sociales públicos (82 días) frente a nueve días en Cáritas.

Los retrasos en los servicios sociales públicos dependen del tipo de ayuda solicitada, pero es en las prestaciones económicas donde la respuesta de los servicios sociales es especialmente lenta y donde se percibe la exigua adaptación del funcionamiento y los criterios de actuación de los servicios sociales a los nuevos perfiles de pobreza que ofrece la crisis, lo que lleva a más repuestas de información que de resolución y el empeoramiento de la situación de las personas necesitadas de ayuda. Como ya se ha dicho, numerosas veces Cáritas adelanta el dinero a los beneficiarios de ayudas económicas de los servicios sociales públicos para intentar reducir el impacto de la espera hasta que la ayuda es efectivamente recibida.

La renta mínima se considera un derecho que permite a los ciudadanos contar con un recurso económico básico para el sostenimiento de familias enteras, pero el tiempo que transcurre entre la solicitud y el cobro efectivo de una renta mínima era de 122 días como media en el 2009. Además, este lapso ha aumentado durante este período de crisis, ya que era de 98 días en 2008.

Conclusión: Los servicios y prestaciones públicas de atención a la pobreza y la exclusión social se han visto desbordados por el aumento de éstas a consecuencia de la crisis económica iniciada en el año 2007 y han derivado hacia los servicios de las asociaciones y el voluntariado, especialmente hacia Cáritas, gran parte de la demanda extra que les ha llegado. La crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de mejorar la capacidad de los servicios sociales públicos, especialmente los de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, para dar una respuesta más rápida y flexible a las nuevas necesidades.

Juan J. López Jiménez
Miembro del Equipo de Estudios de los Servicios Generales de CÁRITAS Española