



**Cáritas**

La respuesta de  
**CÁRITAS ANTE LA CRISIS**

**IMPACTO, DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS**

***Junio 2009***

**ÍNDICE**

<b>I.</b>	<b>Análisis y diagnóstico del impacto de la crisis en los servicios de acogida y atención primaria de Cáritas</b>	
1.	Efectos en los usuarios y en las demandas de ayuda .....	3
	A. Impacto en el número de personas .....	3
	B. Impacto en las demandas de ayuda .....	4
	C. Impacto en el perfil de las personas que solicitan ayuda .....	7
	<i>Principales perfiles sociodemográficos</i> .....	8
2.	Efectos de las demandas de ayuda en los servicios y recursos de Cáritas .....	11
	A. Impacto en los servicios de Cáritas .....	11
	B. Impacto en los fondos propios de Cáritas .....	12
<b>II.</b>	<b>Efectos de la crisis en los servicios sociales públicos y en las prestaciones sociales</b>	
	A. Impacto en los servicios sociales públicos .....	14
	B. Impacto en el Sistema de Rentas Mínimas .....	15
	C. Impacto en las prestaciones por desempleo .....	16
	D. Impacto sobre los fondos públicos .....	16
<b>III.</b>	<b>El alcance social de la crisis</b>	
3.1.	Un impacto rápido e intenso en el mercado de trabajo .....	18
3.2.	Los hogares más afectados por la crisis .....	21
<b>IV.</b>	<b>Propuestas de políticas sociales ante la crisis</b>	
4.1.	Análisis de la realidad: una crisis global .....	24
4.2.	Dimensión de la crisis en España: a la luz del VI Informe FOESSA .....	25
4.3.	La urgencia de impulsar políticas sociales frente a la crisis .	27
	1. Reformas en el sistema de garantías de ingresos .....	28
	2. Reforma del mercado laboral .....	34
	3. Otras políticas sociales .....	35
<b>V.</b>	<b>Plan de acción de Cáritas ante la crisis</b>	
5.1.	Complementariedad y subsidiariedad .....	36
5.2.	Objetivos y estrategias .....	36
5.3.	Líneas de acción: actuaciones e instrumentos .....	37
5.4.	Memoria económica .....	42

**ANEXO 1:** «El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social»

- Miguel Laparra (Universidad Pública de Navarra) y Luis Ayala (Universidad Rey Juan Carlos)

## 1. ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DEL IMPACTO DE LA CRISIS EN LOS SERVICIOS DE ACOGIDA Y ATENCIÓN PRIMARIA DE CARITAS

→ Este informe es un análisis de las constataciones realizadas en los Servicios de Acogida y Asistencia de Cáritas en España a lo largo de 2008.

→ El estudio se basa en la información recibida de un número muy representativo de las Cáritas Diocesanas –en torno al 60 %--, distribuidas de forma aleatoria por toda la geografía nacional.

→ En este informe se evalúan:

- Los cambios observados en los tipos de demandas solicitadas por el impacto de la crisis económica en las personas más vulnerables y en las respuestas aportadas por Cáritas a cada una de ellas.
- El perfil de las personas que acuden a Cáritas
- Los efectos de la crisis en el funcionamiento de los sistemas básicos de protección social.

### 1.1. EFECTOS EN LOS USUARIOS Y EN LAS DEMANDAS DE AYUDA

#### A. Impacto en el número de personas atendidas en la red de acogida

El número total de personas atendidas durante el año 2008 ha aumentado significativamente respecto al año anterior.

Se ha producido un **aumento del 50% en el número de personas atendidas por Cáritas**. Si en el año 2007 se atendieron casi 400.000 personas a través de los Servicios de Acogida y Atención primaria, **en 2008 la cifra ha subido hasta las 597.172 personas**, lo que supone un incremento cercano a los **200.000 usuarios**.

Este número de demandas atendidas es muy significativo, si se tiene en cuenta que en 2007 Cáritas atendió en todo Estado a través de todos sus programas de acción social cerca de un millón de destinatarios.

Estos datos confirman la significativa tendencia al alza que los Servicios de Acogida y Asistencia de Cáritas habían ido detectando a lo largo del año 2008 con relación a las demandas de ayuda de 2007, y que en algunas Cáritas ha superado el 50 % y ha llegado incluso el 70%.

La red confederal de Acogida y Atención primaria de Cáritas en toda España está integrada por unos 6.000 puntos de acción, apoyados por más 56.000 voluntarios y unos 4.400 trabajadores contratados.

Estos datos confirman la significativa tendencia al alza que la red estatal de acogida de Cáritas había ido detectando a lo largo del año 2008 con relación a las demandas de ayuda de 2007, y que **en algunas Cáritas ha superado el 50 % y ha llegado incluso el 70%**.

### **B. Impacto en las demandas de ayuda**

El mayor número de demandas de ayuda económica sigue siendo –por este orden- **para alimentación, vivienda y gastos sanitarios**. De entre éstas, las solicitudes de ayuda económica para alimentación son las que más han aumentado (57%).

**En 2008, las demandas de ayuda para necesidades básicas en lo servicios de acogida de Cáritas aumentaron el 54,5%.**

<b>Tipos de ayudas económicas solicitadas</b>	<b>Incremento sobre 2007 (*)</b>
<b>Vivienda</b>	65,2%
<b>Alimentos</b>	89,6%
<b>Ropa y/o calzado</b>	10,1%
<b>Educación-formación</b>	40,7%
<b>Transporte</b>	87,3%
<b>Gastos sanitarios</b>	32,0%
<b>Otras</b>	31,5%
<b>TOTAL</b>	<b>54,5%</b>

(\*) Porcentaje de aumento del primer semestre del 2008 respecto del promedio del 2007.

Se registra un cambio en el tipo de ayudas económicas con relación a las etapas anteriores a la crisis. Si en 2007 la mayor parte de las ayudas económicas se destinaba, por este orden, a afrontar gastos de vivienda y alimentación, en 2008 la tendencia se invierte: la ayuda económica más demandada ha sido para alimentación, seguida de las ayudas para vivienda.

No obstante, se constata la gravedad de los efectos de la crisis en las demandas en temas relacionados con la **vivienda** (hipotecas, alquileres, deudas), pues no pueden ser atendidas en toda su extensión.

Asimismo, se ha registrado un incremento de demandas para capítulos como **formación para el empleo, ropa, medicinas, pañales y leche infantil, créditos personales impagables, tramitación de recursos y prestaciones, y para educación** (libros y material escolar).

### ***Demandas de ayudas para VIVIENDA***

Se solicitan sobre todo para hacer frente a impagos de hipotecas y deudas de alquileres (incluyendo fianzas y mensualidades anticipadas) a fin de evitar embargos y órdenes de desahucio, así como gastos de suministros, como luz, agua o gas.

Muchas personas piden ayuda para renegociar las condiciones de la hipoteca, otros entregan al banco la vivienda hipotecada y entran en la situación de alquiler (protegido o en habitaciones).

Se constata la dureza de las condiciones de acceso en los requisitos exigidos para el alquiler (aval, fianza, contrato de trabajo, elevados precios...), lo que provoca la extensión de dos fenómenos: **el hacinamiento severo con el subarriendo de habitaciones a precios abusivos y el aumento de familias que viven en habitaciones** (porque no pueden acceder a una vivienda).

Los casos de **reclamación de avales por impago de hipotecas afecta especialmente a viudas mayores que avalaron con sus viviendas en propiedad sus hijos**.

### ***Demandas de ayuda para el acceso al EMPLEO***

Se atienden solicitudes de información, orientación y apoyo en la búsqueda de empleo, especialmente para personas paradas procedentes del sector de la construcción e industria, con poca o nula cualificación profesional, y también del sector servicios (mujeres que buscan trabajo como empleadas de hogar).

La situación de desempleo de uno de los miembros principales de una pareja vulnerable lleva directamente al empobrecimiento familiar y a la demanda de ayuda.

También se demanda información para inscribirse en cursos dotados de becas de ayuda económica que les permitan percibir una fuente de ingresos mínima.

Se constatan también estas situaciones:

- *Disminución de ofertas de empleo.* Disminuye la oferta de empleadas de hogar externas y aumenta la de internas (porque el salario base y el seguro es más barato, y porque para la empleada también resulta más económico vivir como interna en su lugar de trabajo).
- *Aumenta el tiempo de búsqueda de empleo.* Este hecho es especialmente grave en inmigrantes que agotan los plazos legales de sus autorizaciones de residencia y trabajo.

- *Aumenta la precariedad laboral*: Acceso a empleos de corta duración (menos horas = menos pago a S.S.) e inestables, y a empleos escasamente remunerados.
- *Aumentan las solicitudes de trabajo de personas inmigrantes* en situación regular que se encuentran en desempleo y necesitan una oferta de trabajo para renovar su autorización.
- También ha crecido la solicitud de ayuda para *conciliar la vida familiar y laboral*, especialmente en familias monoparentales que buscan el cuidado de sus menores.

Además de la respuesta ofrecida a través de la red de acogida, Cáritas ha desarrollado en todo el estado una intensa actividad de inserción laboral a favor de personas vulnerables a través de los Programas de Empleo.

Durante 2008, se atendieron a más de 70.000 personas, de las que 12.000 obtuvieron empleo con el apoyo de Cáritas y una inversión económica que ascendió a más de 25 millones de euros.

El perfil de los usuarios de los Programas de Empleo indica que las personas sin estudios son las primeras en perder su empleo. Si en 2007 participaron en itinerarios de inserción un 54% de personas sin estudios o sólo con educación primaria, en 2008 el porcentaje aumentó al 75% de los participantes.

#### ***Demandas de ayuda sobre ASUNTOS LEGALES Y DE EXTRANJERÍA***

Destaca el aumento de solicitudes de RETORNO "VOLUNTARIO" –a menudo incentivado, o incluso "forzado", por la precaria situación que viven–, de inmigrantes derivados a las entidades que gestionan asuntos de extranjería y que, al no encontrar empleo –especialmente en la construcción–, y reducirse ahorros y posibilidades de ayuda, prefieren volver a su país de origen.

En algunas familias retorna uno de los cónyuges con los hijos, mientras que el otro permanece. Algunos inmigrantes, sin documentación ni recursos para el retorno, solicitan un retornar por razones humanitarias.

En especial, se constatan estas tendencias:

- Aumentan las solicitudes de asesoramiento jurídico de inmigrantes en materia de ARRAIGO, ya que, al haber pasado tres años desde el proceso de normalización extraordinaria del 2005, aquellos inmigrantes que no pudieron acceder entonces a la regularidad administrativa pueden hacerlo ahora.
- Aumentan las solicitudes en materia de REAGRUPACIÓN FAMILIAR que responde, en parte, a una angustia colectiva ante el endurecimiento del discurso político (con propuestas dirigidas, por ejemplo, a restringir el reagrupamiento de ascendientes). Sin embargo, detectamos dificultades que frenan o anulan estas iniciativas, como las que se dan en el propio

procedimiento administrativo (tanto en España, como en el trámite posterior de solicitud de visado en los Consulados de España en el país de origen).

- Se reducen las solicitudes para la regularización en las Oficinas de Extranjería, al haber mayor control, más exigencias administrativas y menos posibilidades por la falta de ofertas de trabajo.

### **Demandas de APOYO PSICOLÓGICO**

Las peticiones que se registran en nuestra red de acogida se dirigen, sobre todo, a ayudas para afrontar casos de depresión, deterioro de relaciones familiares, ansiedad, sensación de fracaso, pérdida de autoestima, tristeza...

Se detecta un **aumento de los conflictos familiares** (y casos de malos tratos) como consecuencia de las tensiones que se viven en el seno de las familias por los problemas económicos.

### **B. Impacto en el perfil de las personas que solicitan ayuda**

Se constatan dos efectos claros de la crisis en el aumento de nuevas pobrezas:

- **Mucha gente acude por primera vez a Cáritas:** Son personas que han pasado de la vulnerabilidad a la pobreza, afectadas principalmente por el paro creciente.

- **Muchos vuelven a los servicios de Cáritas después de haber finalizado procesos de inserción social.** Son personas que ya participaron en procesos de inserción a través de los programas de Cáritas, pero que, dada su situación de vulnerabilidad social y precariedad laboral, se ven de nuevo sometidas a circunstancias de precariedad o exclusión social.

## Principales PERFILES sociodemográficos

- **FAMILIAS JÓVENES** (20 a 40 años de edad) con niños pequeños.
- **PARADOS** recientes procedentes de empleos de baja cualificación de los sectores de la construcción, la hostelería y, más recientemente, de los sectores industriales. Muchos de ellos son inmigrantes que tenían autorización de trabajo. Empiezan a agotarse las prestaciones por desempleo y entran en situación de "ingreso cero" en los hogares.
- **MUJERES**, especialmente solas con cargas familiares, generalmente no compartidas, y con problemas de conciliación entre vida familiar y laboral. También se encuentran **mujeres inmigrantes**, que han llegado gracias a procesos de reagrupación familiar, mayores de 40 años y que buscan trabajo por primera vez (generalmente esposas de maridos en paro), sobre todo como empleadas de hogar.
- También cada vez más se acercan a Cáritas **HOMBRES SOLOS SIN HOGAR**, separados o divorciados, que están en paro y sin poder afrontar el pago de un lugar donde vivir.
- De manera más restringida se dan casos de **MUJERES MAYORES** con pensiones no contributivas o pensiones mínimas, que no llegan a cubrir sus necesidades básicas, o de **INMIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR** (menores o jóvenes) que ven endurecidas sus condiciones de vida.

### Aspectos singulares de las FAMILIAS Y CIUDADANOS AUTÓCTONOS

- Aumento de **familias y personas con NACIONALIDAD ESPAÑOLA** en *situación de vulnerabilidad*, con **cabeza de familia varón en paro** (mayor de 40 años), con hipoteca, o créditos personales a los que no pueden hacer frente. Vivían con lo justo, sin recursos para ahorrar ni apoyos familiares, y han agotado las prestaciones por desempleo o trabajaban en sectores de economía sumergida. Acuden a Cáritas a solicitar ayuda económica para satisfacer necesidades básicas: vivienda, alimentación, acceso al empleo, ayuda psicológica, o para libros y material escolar.

Entre ellos hay **muchos trabajadores autónomos** de pequeños comercios y talleres que ha tenido que cerrar a causa de la crisis

También se detecta un ligero aumento de la **población gitana** debido a la caída del valor de la chatarra o la mayor presencia de otros colectivos en actividades laborales como la venta ambulante, tradicionalmente desarrolladas por estas personas.

### **Aspectos singulares de las FAMILIAS y PERSONAS INMIGRANTES**

- Aumento de familias y personas inmigrantes regularizadas --con autorización de residencia y trabajo-- que entran en paro, procedentes de empleos de escasa cualificación (del sector de la construcción, hostelería, empleadas de hogar y del transporte).

No obstante, también hay desempleados relativamente cualificados del sector de la construcción (electricistas, pintores, carpinteros, fontaneros, etc.) y que con el aumento del desempleo tienen dificultades económicas para afrontar necesidades básicas (alimentación, ropa). Pocas veces acceden al mercado laboral y, cuando lo hacen, es de manera breve, inestable (sin contrato, sin cotizar a Seguridad Social) y escasamente remunerada. Incluso se detectan personas que continúan trabajando sin sueldo para no perder derechos y que solicitan información sobre sus derechos.

- Los inmigrantes que tienen que renovar la autorización temporal de residencia y trabajo están en **grave riesgo de pasar a la irregularidad administrativa** porque se agotan los plazos para encontrar trabajo y porque no existe flexibilidad en la renovación. Esta situación no solo afecta a los trabajadores extranjeros, sino que aboca también a sus familias a la irregularidad. Con la primera autorización (limitada en territorio y actividad) se producen dos efectos adversos: el empleador que podría contratar a este trabajador ha de esperar a que tenga la modificación autorizada, y el trabajador extranjero, dispuesto a la movilidad, no puede.

Se han endurecido las condiciones administrativas en los procedimientos de renovación, de reagrupación y de arraigo social. Además, muchos tienen serias dificultades para afrontar el pago de las tasas administrativas en estas tramitaciones.

- Aquellos que no tienen limitada la autorización pueden "salvarse" por compensaciones coyunturales de carácter temporal, sobre todo en el sector agrícola. Pero **se encuentran en una situación extrema de supervivencia**.

- Por último hay muchos inmigrantes en situación administrativa irregular "asentados" (algunos hasta 8 años) que por distintos motivos no han podido acceder a la regularidad administrativa.

Todas estas situaciones generan efectos concretos en las ayudas solicitadas por las personas inmigrantes:

1. **Familias inmigrantes con *deudas*** de hipotecas, alquileres o incluso de préstamos personales elevados (1), que demandan también alimentos y ropa. Se constata que esta disminuyendo el número de demandas por parte de inmigrantes en situación irregular, mientras crecen las peticiones por parte de inmigrantes en situación regular e integrados.

2. **Mujeres inmigrantes "reagrupadas"**, sin formación ni cualificación, que apenas han salido del núcleo familiar y que vienen a Cáritas a buscar acceso al empleo –acompañadas de un marido recién parado-, para sacar adelante la maltrecha economía familiar.

3. Ha aumentado la solicitud de **información sobre retorno voluntario** humanitario e incentivado, aunque finalmente no se lleve a cabo.

---

<sup>1</sup> *DEUDAS por préstamos personales*, que son a los que han podido acceder, ya que el aval de garantía de devolución es menos exigente que los hipotecarios.

4 Se constata la coexistencia de dos realidades: mientras aumentan las demandas en relación a la "reagrupación familiar", se están dando procesos de "desagrupación familiar": los padres no pueden sostener a toda la familia y quieren que sus hijos regresen, o se busca el regreso de la familia con el padre, mientras que la madre queda trabajando (a menudo como interna), o regresa sólo el padre (familias musulmanas subsaharianas) y la mujer tiene que buscar trabajo, en muchas ocasiones por primera vez.

5. Familias con mayores **dificultades para el acceso a las prestaciones sociales**, especialmente a salarios sociales, porque carecen de permisos de residencia o porque se han endurecido los criterios de concesión que afectan a la población inmigrante.

### **Aspectos singulares de las PERSONAS SIN HOGAR (PSH)**

De acuerdo con un cuestionario específico (2) realizado por el Observatorio a los servicios especializados de Cáritas que trabajan con Personas sin Hogar (PSH), actualmente **el número de personas sin hogar aumenta levemente (21%)**.

Sin embargo, también se está detectando que algunas **personas afectadas por la crisis empiezan a recurrir a los recursos específicos para las personas sin hogar** (como albergues, comedores sociales, centros de día y talleres ocupacionales) al no disponer de otras alternativas.

Muchas Cáritas señalan que **los efectos de la crisis aún no están llevando a las personas a la situación de *sinhogarismo***, aunque la tendencia al alza del primer trimestre de 2009 nos indica un mayor incremento que en los años 2007-2008. Se registra un aumento del 21% en el número de PSH del año 2007 al 2008, sobre todo de PSH autóctonas. Sin embargo, al analizar los datos del primer trimestre de 2009, el incremento alcanza el 30%. Ello se debe sobre todo a las PSH inmigrantes: mientras las PSH autóctonas solamente han aumentado un 17%, las PSH inmigrantes lo han hecho en un 68%.

#### **Perfil y las características de PSH**

- Una presencia mayoritaria de **hombres (90,5%)**
- El peso mayor de los PSH **autóctonos (72%)**, frente a los PSH inmigrantes (28%).
- Una edad media de **39,7 años**, con una clara distinción entre:
  - **PSH inmigrantes con 36 años** de edad media.
  - **PSH autóctonos, con una edad media de 43,4 años.**

<sup>2</sup> Este cuestionario se desarrolló durante el mes de Abril y Mayo de 2009 y se basa en la información recibida de un número representativo de la acción de Cáritas con PSH que se distribuyen de forma aleatoria por toda la geografía incidiendo en 11 Comunidades Autónomas y en las grandes ciudades donde se agrupan la mayor parte de PSH (Barcelona, Madrid, Bilbao y Sevilla). De hecho, este informe trabaja sobre datos de más de 15.000 personas sin hogar, siendo la estimación de este colectivo en España alrededor de 30.000.

La causa principal de *sinhogarismo* en 2008 es la pérdida de empleo (abandono, despido o fin de contrato), seguida de las adicciones (alcohol, drogas, ludopatías). También destacan otras causas, como dificultad de acceso al empleo, pérdida de vivienda habitual y falta de apoyo familiar. En el caso de las PSH inmigrantes destaca la dificultad de acceso al empleo (generalmente debido a discriminación) y la situación de irregularidad administrativa.

Los servicios de Cáritas indican que el 63% de las PSH se desplazan de una localidad a otra (con mayor frecuencia en el caso de los inmigrantes), mientras que un 37% se mantienen en la misma localidad (más frecuente entre PSH autóctonos)

El 62% de las Cáritas señalan que en este momento de crisis casi ninguna, o como máximo sólo un tercio, de las PSH están siendo atendidas por los servicios sociales públicos. De las personas que sí han sido atendidas por los servicios sociales, el 81% de las Cáritas señalan que no se atendieron apenas alguna de sus necesidades.

## **1.2. EFECTOS DE LAS DEMANDAS DE AYUDA EN LOS SERVICIOS Y RECURSOS DE CÁRITAS**

### **A. Impacto en las demandas de ayuda en los servicios de Cáritas**

La principal incidencia de la crisis en los programas y servicios de Cáritas está directamente relacionada con el incremento del número de ayudas solicitadas, que supera las posibilidades de muchos ámbitos territoriales de Cáritas y que está provocando una transformación:

- En las prioridades de actuación, con objeto de centrar el esfuerzo en el aumento de las intervenciones de asistencia más urgentes.
- En el ritmo de las acciones de inclusión social y desarrollo personal, con el seguimiento y acompañamiento necesarios, que ahora son más lentas.
- En la propia vulnerabilidad emocional y psicológica de los agentes de Cáritas (impotencia, angustia, frustración), especialmente en las personas que trabajan como voluntarias, provocada por la dureza de las situaciones y la sensación de impotencia generada por la falta de medios y recursos para darles respuesta.
- En el aumento de la recepción y gestión por parte de Cáritas de numerosos casos de primera necesidad derivados a nuestra red de acogida por parte de los servicios públicos, que recurren a ese *modus operandi* bien porque carecen de ayudas económicas directas y urgentes, bien porque dan por supuesto que Cáritas va a ofrecer esa ayuda de emergencia, o bien porque las personas no cumplen los criterios o requisitos de acceso establecidos por los servicios públicos para recibir esa prestación.

A la vista de esta coyuntura, las Cáritas Diocesanas han tenido que adaptar sus marcos de trabajo, de acuerdo a las siguientes claves de respuesta:

- REVISIÓN de la metodología de trabajo de ciertos programas, como Acogida y Empleo, debido a factores como la saturación de demandas de que son objeto, a los nuevos perfiles de las personas y familias que acuden a los mismos, o a los cambios en el mercado laboral.
- REFORMULACIÓN de tareas y funciones con carácter preventivo o "de contención" que permitan reducir la presión de la urgencia, además de proceder a compartir recursos entre las diferentes áreas de actividad.
- REFUERZO del trabajo de acogida --con pautas y orientaciones para las Cáritas Parroquiales a fin de que no actúen como mera contención de la avalancha asistencial demandada-- y de los procesos dirigidos al cuidado de los agentes.
- BUSQUEDA de recursos, tanto económicos (campañas de sensibilización ante la crisis), como humanos (voluntariado) y materiales.
- COORDINACIÓN con los servicios sociales municipales de base, con los colegios, centros sanitarios y otras organizaciones para evitar la duplicidad en la atención y favorecer la efectividad de una intervención más comunitaria. A los primeros se les pide que aumenten partidas económicas destinadas a la cobertura de necesidades básicas, mientras que, por su parte, las Cáritas flexibilizan sus criterios de ayuda económica para afrontar aquellos capítulos a los que los servicios sociales públicos no dan respuestas, como es el pago de suministros del hogar.
- REFLEXIÓN, DENUNCIA y PROPUESTA para afrontar las nuevas necesidades y su extensión. Se trata de tomar conciencia de que el problema de la pobreza y la exclusión social no son fruto tanto de una coyuntura de crisis económica como de un sistema estructural que ha perdido de vista a las personas como sujeto prioritario de un verdadero desarrollo, junto a una creciente crisis de valores.

## **B. Impacto en los fondos propios de Cáritas**

Este importante incremento del número de demandas de ayuda ha afectado con desigual intensidad a los fondos propios que las Cáritas Diocesanas destinan a dar respuesta a este tipo de actuaciones a través de sus redes de acogida.

Durante 2008 se han observado claramente dos tendencias:

- Una **disminución progresiva de los fondos propios de Cáritas**, debido sobre todo al impacto de la crisis en la merma de la capacidad adquisitiva de los socios y donantes.
- Una incipiente recuperación de los recursos propios de la Confederación a raíz de la puesta en marcha de la campaña "**Cáritas ante la Crisis**", que, aunque se ha ido traduciendo en un aumento de donaciones, resulta aún insuficiente para afrontar adecuadamente la elevada demanda de ayuda.

Al mismo tiempo, se constatan dos necesidades en los ámbitos diocesanos de Cáritas:

- Dar prioridad a las demandas de mayor urgencia y precariedad, al tiempo que se ajustan los recursos disponibles a esas respuestas, reduciendo en ocasiones la ayuda económica máxima por persona o el ritmo de respuesta de otros programas.
- Impulsar la captación de nuevos recursos para nutrir los fondos propios, con vistas a prevenir la intensa demanda de ayuda.

## 2. EFECTOS DE LA CRISIS EN LOS SERVICIOS SOCIALES PÚBLICOS Y EN LAS PRESTACIONES SOCIALES

La actividad diaria de la red confederal de acogida de Cáritas constata el déficit de protección social ante la creciente demanda ocasionadas por los efectos de la crisis económica, que se hace sentir especialmente en los siguientes apartados.

### A. IMPACTO EN LOS SERVICIOS SOCIALES PÚBLICOS

Los servicios públicos no llegan a atender las necesidades básicas de los ciudadanos más vulnerables.

Sólo un 10% de las Cáritas consultadas indican con que los servicios públicos resuelven las situaciones que se les plantean. Este hecho origina que se deriven muchos casos a los servicios de Cáritas para que nuestra red confederal cubra sus necesidades básicas, mientras los usuarios esperan que se tramiten desde la Administración algunas prestaciones sociales en plazos muy dilatados, de hasta tres meses o más.

- Las personas que solicitan ayuda a Cáritas suelen ser atendidas, en general, por los servicios sociales públicos (3). No obstante, estos servicios dan escasa respuesta a sus necesidades básicas (4).
- Mientras que los servicios sociales públicos sólo asumen algunas de las derivaciones que Cáritas realiza (5), nuestra institución asume casi todas las derivaciones que realizan los servicios sociales públicos (6). **El 52% de las personas atendidas por Cáritas llegan derivadas desde los servicios sociales públicos.**
- Los servicios sociales públicos derivan a Cáritas personas en situación muy precaria y desesperada para que la institución cubra sus necesidades básicas durante el plazo (varios meses) en que la Administración tramita algunas prestaciones sociales.

<sup>3</sup> El 77% de las Cáritas Diocesanas indican que casi todas, más de la mitad o la mitad de las personas que reciben han sido atendidas por los servicios sociales públicos. Sólo un 23% indica que No (Un tercio o casi nadie).

<sup>4</sup> El 46,1 % de las Cáritas indica que de los que pasan por los servicios sociales públicos se atiende poco o nada a sus necesidades básicas. El 43,6 % indica que algunas, y sólo un 10,3 % indica que a todas sus necesidades.

<sup>5</sup> El 48,6 % de las Cáritas indica que los servicios sociales públicos sólo asumen algunas de las derivaciones que Cáritas realiza, el 37,8 % indica que pocas o ninguna, y sólo un 13,5 % indica que casi todas.

<sup>6</sup> El 63,2 % de las Cáritas indica que Cáritas asume casi todas las derivaciones que realizan los servicios sociales, y el 34,2 % indica que algunas.

- La Administración pública de servicios sociales presenta varios déficits cruciales:
  - Escasez de recursos (debido a la falta de previsión y de adaptación responsable ante la crisis) y de liquidez.
  - Prioridades y criterios inadaptados, inoperantes y endurecidos ante la situación de crisis.
  - Lentitud o nula respuesta ante situaciones básicas de emergencia.
- Cáritas atiende necesidades básicas que no están contemplados en los criterios de prestación de la Administración pública, a pesar de tratarse de cuestiones básicas de supervivencia.

Esta situación supone una grave **dimisión de responsabilidades** de los servicios sociales públicos que obliga a Cáritas a volcarse en un modelo de acción puramente asistencialista. Con ello, el aumento de las solicitudes de ayuda de emergencia incide en la capacidad y la calidad de las respuestas que puede ofrecer Cáritas, cuya acción queda muy coartada por la saturación de demandas y reducida a una mera asistencia sin seguimiento ni acompañamiento.

**Cáritas, que debe complementar el trabajo de los servicios públicos, no puede sustituir la misión del Estado en este campo.**

- Los servicios sociales públicos dan citas a largo plazo a los demandantes de ayuda --de 30 a 90 días-- y tramitan las peticiones en plazos de tres meses o superiores.
- Estas personas --al venir derivadas por los servicios públicos-- entienden que Cáritas está obligada a darles una respuesta satisfactoria y vuelcan a menudo su agresividad y sus exigencias sobre la institución que le dan acogida.

## **B. IMPACTO EN EL SISTEMA DE RENTAS MÍNIMAS**

El sistema de Rentas Mínimas no cubre la garantía de ingresos mínimos.

- La mayor parte de las personas que solicitan ayuda a Cáritas no cobran ningún tipo de Renta Mínima (7).
- El tiempo medio que transcurre entre la solicitud y el cobro efectivo de la renta mínima es de 98 días.

Los motivos de este retraso son principalmente, y por orden de importancia: retrasos en la gestión administrativa, problemas presupuestarios u otros, referidos especialmente a incidencias en la exigente documentación requerida y al fuerte volumen de demanda y la escasez de recursos humanos para gestionar el sistema.

---

<sup>7</sup> El 36,8% de las Cáritas así lo manifiesta, un 50 % indica que lo cobran entre un tercio y la mitad de los atendidos, y sólo un 13,2% indica que lo cobran más de la mitad o casi todos.

### **C. IMPACTO EN LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO**

Sólo un bajo porcentaje de las personas que acuden a Cáritas, y están en paro, cobran el subsidio por desempleo.

Menos de un tercio de las personas en paro que acuden a la Cáritas cobran prestaciones por desempleo (8).

Las Cáritas Diocesanas alertan que el segundo trimestre de 2009 ha sido especialmente intenso, dado que es el momento en el que muchas personas dejan de recibir este subsidio.

Entre los efectos que se detectan por el fin del cobro de prestaciones por desempleo, por orden de importancia, cabe señalar:

- Vivienda: desahucios, embargos, hacinamiento y aumento de personas sin hogar
- Endeudamientos, especialmente en recibos de luz, agua, gas...
- Aumento de las necesidades de alimentación
- Situaciones críticas psicológicas: psicopatías, depresión, ansiedad, agresividad, ...
- Familias en dificultad social, rupturas, crisis relacionales...
- Aumento de situaciones conflictivas y delictivas.
- Desbordamiento de los servicios sociales públicos y de las ONG.
- Fractura social entre inmigrantes y autóctonos.

### **D. IMPACTO SOBRE LOS FONDOS PÚBLICOS**

En lo que atañe a la evolución de los fondos públicos, las Cáritas Diocesanas señalan que, aunque hayan aumentado en casos puntuales, son insuficientes para cubrir necesidades básicas de los demandantes.

- En general, las Cáritas detectan que los fondos públicos destinados a ayudas básicas para las personas están igual que en el 2007.

El 45,1 % de las Cáritas indica que, en general, los fondos públicos destinados a ayudas básicas para las personas están igual que en el 2007, un 34,2% dicen que han aumentado poco, un 10,5 % que han aumentado mucho, otro 10,5% que han disminuido poco y sólo un 2,8% manifiesta que han disminuido mucho).

- Las causas de esta congelación o disminución de los fondos públicos están en la falta de previsión y ajuste ante la crisis, los recortes presupuestarios debidos a la propia crisis y el hecho de que no se considere prioritario la aplicación de estos fondos a esa finalidad.

---

<sup>8</sup> El 64,1 % de las Cáritas indica que menos de un tercio de las personas en paro que acuden a la institución cobran prestaciones por desempleo. Un 25,6% manifiesta que la mitad y sólo un 10,3 % indica que más de la mitad.

Esta situación provoca incapacidad para atender necesidades básicas de muchos demandantes de ayuda, unos servicios sociales bloqueados por la parquedad de recursos, el endurecimiento de los requisitos y criterios de acceso a las ayudas, y el incremento de las derivaciones a otras entidades.

- En aquéllos lugares en los que han aumentado estos fondos públicos, tal incremento es insuficiente para cubrir necesidades básicas, por lo que los servicios sociales siguen colapsados debido a la avalancha de demandas que están recibiendo.

### **3. EL ALCANCE SOCIAL DE LA CRISIS**

*Extracto del informe realizado por los profesores Luis Ayala y Miguel Laparra  
(véase ANEXO I)*

#### **3.1. UN EFECTO RÁPIDO E INTENSO EN EL MERCADO DE TRABAJO**

La inversión radical de las cifras de crecimiento ha alimentado un intenso debate sobre el tipo de políticas públicas que pueden estimular la economía y el fortalecimiento de un sistema productivo alternativo al modelo tradicional de baja productividad.

Casi todos los países han puesto en marcha, con mayor o menor ambición, políticas fiscales expansivas y ayudas al sistema financiero. El volumen de la necesaria absorción de recursos ha dado origen a la inversión del signo del saldo de las cuentas públicas, así como a la reaparición de déficits y niveles de endeudamiento que habían desaparecido del escenario económico.

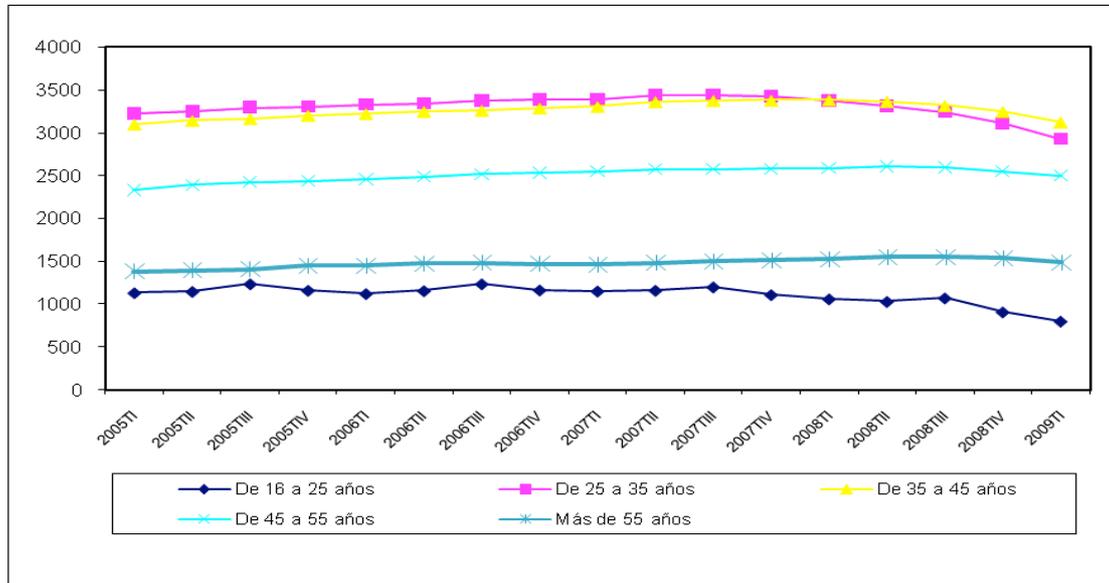
Una de las manifestaciones más crudas de la crisis y para la que, sin embargo, no ha habido una respuesta desde la intervención pública similar a la enunciada, es el dramático crecimiento del desempleo y del número de hogares que no reciben ingresos del mercado de trabajo.

Uno de los signos más positivos de la etapa de bonanza económica que se ha cerrado bruscamente fue el vigor de las cifras de empleo y la reducción de las tasas de paro a niveles anteriores a los de comienzos de los años ochenta. Estas ganancias se ven ahora seriamente amenazadas. Si bien en los últimos veinticinco años se han registrado episodios de fuerte destrucción de empleo y de crecimiento de la tasa de desempleo, lo sucedido en los últimos dos años no encuentra parangón alguno. Entre el primer semestre de 2007 y el primero de 2009 se destruyeron cerca de un millón de empleos. Esta caída de la ocupación, aunque afectó de manera generalizada a los diferentes estratos de la población activa, se cebó especialmente en los trabajadores más jóvenes, con caídas mucho más pronunciadas en los menores de 35 años que en el resto de población ocupada (Gráfico 1).

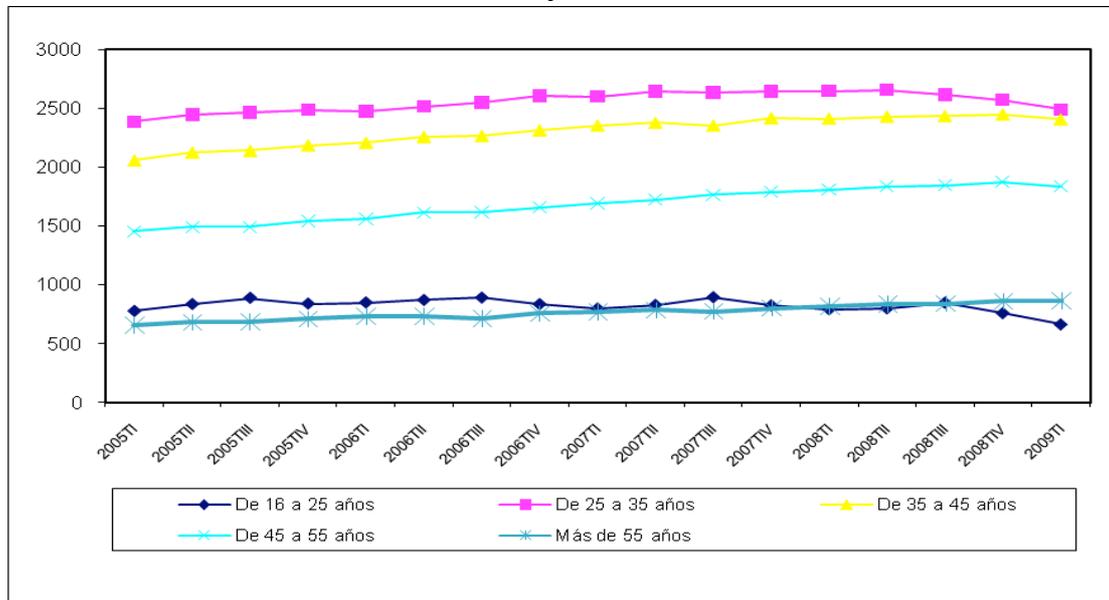
La caída en los niveles de empleo supone, inevitablemente, un aumento de las necesidades sociales. Aunque con retardos, existe evidencia de que la persistencia en el tiempo de tasas de desempleo elevadas incrementan los niveles de desigualdad y pobreza de la población.

Desde la óptica del bienestar social y de la evaluación de las necesidades de los hogares, más importante todavía que los cambios en el volumen total de empleo son la evolución de la tasa de paro de la persona principal del hogar y, sobre todo, del porcentaje de hogares con todos los activos en paro.

**Gráfico 1. Evolución de las cifras de empleo**  
Varones



Mujeres



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa.

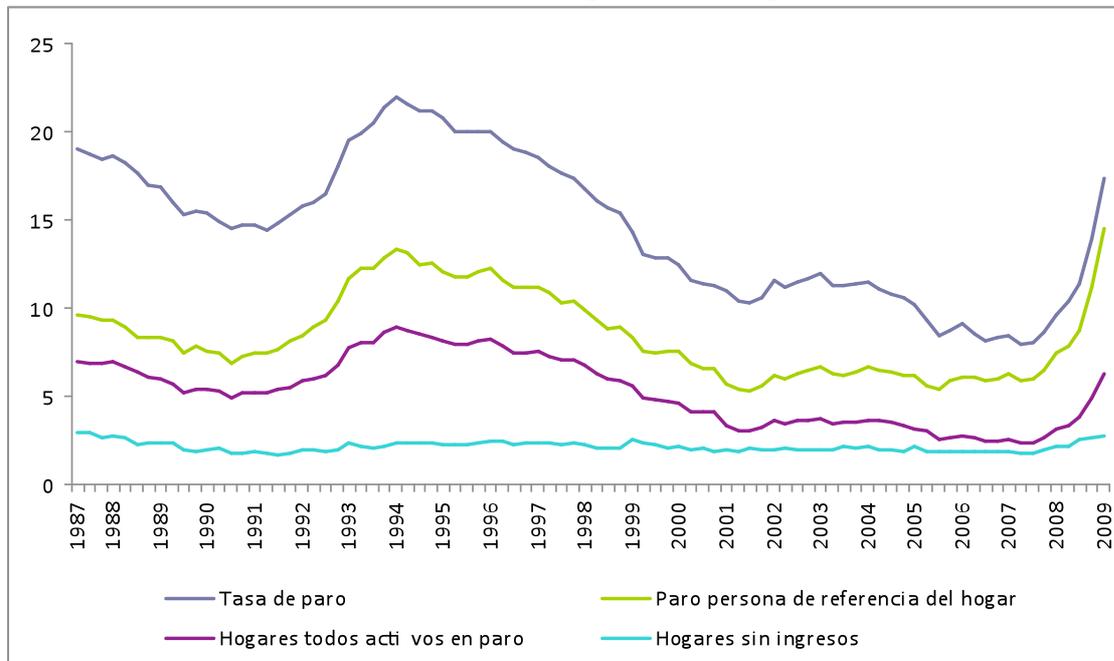
Dada esta conexión entre la pobreza y la evolución familiar del paro, los cambios registrados en estos indicadores en los dos últimos años no pueden sino encender varias alarmas. Si la atención se fija, en primer lugar, en la tasa de paro de la persona principal del hogar la tendencia es claramente negativa (¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.).

A diferencia de los episodios de fuerte desempleo de décadas anteriores – primera mitad de los años 80 o primer tercio de los años 90– la tasa de paro de los sustentadores principales ha crecido todavía más rápido que la del conjunto de la población activa.

En etapas anteriores de desaceleración de la economía, la absorción de los efectos negativos del desempleo generalizado de jóvenes y cónyuges por parte del empleo de los sustentadores principales y el sistema de protección de desempleo evitó que el crecimiento de la tasa de paro supusiera un drástico aumento tanto de la desigualdad y la pobreza como de las tensiones sociales.

En el actual contexto de crisis, esta tasa no sólo ha crecido más rápido que en cualquier otro momento de las tres últimas décadas sino que lo ha hecho de forma mucho más veloz que la tasa de paro del conjunto de la economía, alcanzando su máximo histórico. Así, si en 1994, cuando el desempleo alcanzó su valor más alto, la tasa de paro de los sustentadores principales llegó a suponer algo más de la mitad de la tasa general, en el momento actual esa proporción se ha elevado hasta casi el 85%.

### Gráfico 2. Evolución de las tasas de paro del hogar



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa.

Igualmente revelador es el cambio en el porcentaje de hogares con todos los activos en paro. Como se ha señalado, los estudios econométricos identifican esta variable como la más explicativa de los cambios en la pobreza del conjunto de indicadores del mercado de trabajo.

La evidencia es, de nuevo, contundente: entre el primer trimestre de 2007 y el primero de 2009 ese porcentaje pasó de suponer aproximadamente el 2,5% del total de hogares al 6,3%. En términos absolutos, se ha alcanzado un valor de más de un millón de hogares en los que todos los activos están en paro. Dicha cifra exige, sin duda, una enérgica respuesta desde el sistema de protección social. Dada tal magnitud y la existencia de límites temporales máximos en el período de derecho al

cobro de las prestaciones de desempleo, el resultado inevitable es la falta de cobertura de un volumen cada vez más importante de hogares.

**Cuadro 1. Tasas de paro del hogar y número de hogares sin ingresos**

	Tasa de paro	Tasa de paro de la persona principal	Todos los activos en paro		Hogares sin ingresos del trabajo ni pensiones ni prestaciones por desempleo	
			Nº	%	Nº	%
IT07	8,5	6,3	413.300	2,6	300.098	1,86
IT08	9,6	7,4	512.800	3,1	360.008	2,17
IT09	17,4	14,5	1.070.300	6,3	472.279	2,78

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa.*

Una manera directa de estimar el efecto directo de la crisis sobre los hogares es observar los cambios en el porcentaje de hogares que no reciben ni ingresos del trabajo ni del sistema de pensiones o prestaciones por desempleo.

Entre el primer trimestre de 2007 y el primero de 2009, el porcentaje de hogares sin ingresos pasó del 1,8 al 2,8%. En términos absolutos, se ha alcanzado una cifra de algo más de 470.000 hogares (cerca de un millón de individuos) que no reciben ingresos ni del trabajo ni del sistema de prestaciones sociales del gobierno central, con un aumento de más de cien mil hogares en esta situación en tan solo dos años.

En la medida en que este indicador es representativo de las formas más severas de pobreza, lo que se está registrando es un crecimiento sin precedentes de ésta, superando en casi 150.000 hogares el valor máximo registrado en los últimos veinticinco años.

El volumen alcanzado cuestiona, de nuevo, las posibilidades del sistema de protección a los desempleados, en su actual diseño, para hacer frente a la crisis. Un signo claro del carácter restrictivo del sistema es la velocidad del aumento de esta variable, mucho mayor que en otras etapas, que pone de manifiesto, tardíamente, los efectos de las medidas de recorte del alcance de la protección emprendidas en la primera mitad de los 90.

### 3.2. LOS HOGARES MÁS AFECTADOS POR LA CRISIS

Apuntando los diferentes indicadores sociales a que los efectos de la crisis se extienden de forma generalizada entre el conjunto de categorías de la población, hay algunos colectivos en los que los distintos procesos señalados –desempleo de los sustentadores principales, incidencia del paro en todos los activos del hogar y ausencia de ingresos– se manifiestan con especial crudeza. Los datos más recientes de la Encuesta de Población Activa permiten disponer de un cuadro de

características de los hogares para las que la incidencia de estos problemas presenta rasgos diferenciales.

### Hogares con niños

Un primer rasgo revelador de la acentuación de los perfiles de riesgo en determinados grupos de la población es el impacto diferencial de la crisis en los hogares con niños. Los estudios disponibles para etapas anteriores ya reflejaban un cierto retroceso de los hogares con niños en la época de bonanza, con el incremento, incluso, en dicho período de las tasas de pobreza infantil. Los datos correspondientes al período reciente de profundo deterioro del empleo ponen de manifiesto que la crisis se está cebando especialmente en los hogares con niños.

El acceso al empleo de los sustentadores de estos hogares es menor –y decreciente, además, en el tiempo- que en el resto de los hogares y, sobre todo, la incidencia relativa de la pobreza más severa –hogares sin ingresos del trabajo ni pensiones o prestaciones por desempleo– ha crecido casi un veinte por ciento en tan solo dos años.

### Tipo y tamaño de los hogares

Si atendemos a la tipología y al tamaño de los hogares emergen, tres rasgos definitorios del alcance de la crisis en determinados grupos de población.

En primer lugar, los hogares monoparentales, sin ser los más perjudicados por la caída del empleo y la emergencia de nuevos problemas de insuficiencia de ingresos, presentan, sin embargo, la mayor incidencia en los tres indicadores citados. En el caso de la carencia de ingresos, el indicador es casi cinco veces mayor que el resto de la población.

Destacan, en segundo lugar, las personas jóvenes que viven solas. Las tasas de paro son muy altas y el riesgo relativo de carecer de ingresos y depender, por tanto, de la intervención pública, no sólo es considerablemente mayor al del resto de grupos, sino que, además, ha aumentado sensiblemente en el período de crisis (la incidencia relativa de la ausencia de ingresos pasó de 3,1 a 4,3 entre el primer trimestre de 2007 y el primero de 2009).

Un tercer grupo para el que los problemas se han agudizado en esta etapa de profunda atonía de la actividad económica es el de las familias numerosas. Sin ser la incidencia tan alta como en los otros dos grupos citados, en consonancia con lo ya señalado para los hogares con niños, la incidencia relativa de la falta de ingresos ha crecido casi un 50% en tan sólo dos años. Si este dato se combina con una previsible reducción de los salarios en los cabezas de familia con altas cargas familiares que han conseguido conservar el empleo, parece claro que uno de los colectivos para el que parece más necesaria la articulación de un paquete de medidas urgentes es el de las familias con mayor número de hijos.

### Estado civil del sustentador

Si la atención se fija en el estado civil de la persona principal del hogar, el retrato de las necesidades sociales que ofrece la EPA valida la hipótesis tradicional

de la estabilidad de la composición del hogar como garantía implícita de protección ante *shocks* económicos adversos.

Así, aunque las tasas de desempleo de los sustentadores casados han crecido más que en el resto de grupos la incidencia relativa de la falta de ingresos es considerablemente menor.

Lo contrario sucede en el caso de los sustentadores *solteros* –resultado lógicamente ligado a la anterior constatación del crecimiento del riesgo en las personas jóvenes que viven solas– y en los hogares con sustentadores *separados o divorciados*, con las mayores tasas de paro y la mayor incidencia de la carencia de ingresos.

### Edad

La edad aparece, por tanto, como un factor clave en la explicación de los efectos sociales de la crisis. Las personas jóvenes son, sin duda, el colectivo más afectado por la intensidad del deterioro de la dinámica laboral. La ausencia de redes de protección específicas para este colectivo ha provocado que el notable incremento del paro juvenil se haya traducido en un severo empobrecimiento de parte del estrato más joven de la sociedad.

### Inmigrantes

Un último rasgo destacado en esta caracterización es el empeoramiento también diferencial de la población inmigrante.

Tan sólo en el último año el número de desempleados inmigrantes aumentó en más de medio millón de personas, duplicando el crecimiento de su tasa de paro el registrado por la población española. Encontrando en los tres indicadores de desempleo del hogar elementos negativos diferenciales, destaca especialmente el veloz aumento del porcentaje de hogares inmigrantes en los que todos los activos están en paro.

La incidencia relativa de este problema duplica la de la población española. La velocidad de la caída del empleo en la construcción –sector de actividad directa o indirecta de una alta proporción de la población inmigrante– no ha sido compensada por el colchón que podía haber supuesto la hasta ahora mayor actividad y ocupación femenina, dado que en un porcentaje creciente de estos hogares todos los activos han pasado a estar desempleados. El resultado es la generalización de situaciones de notable carencia y pobreza severa, ya adelantadas por otras encuestas y ahora agudizadas, como demuestra el dato revelador de que uno de cada tres hogares sin ingresos en España sea inmigrante.

## 4. PROPUESTAS DE POLÍTICAS SOCIALES ANTE LA CRISIS

### 4.1. ANÁLISIS DE LA REALIDAD: UNA CRISIS GLOBAL

En el año 2000, 189 países de todo el mundo firmaron la Declaración de Objetivos del Milenio en la que se identificaban una serie de compromisos ineludibles en el campo de la lucha contra la pobreza que deberán ser cubiertos el horizonte del año 2015.

El primero de estos Objetivos es el de reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven con menos de 1 dólar al día y el número de personas que padecen hambre. Para conseguirlo se estimaban en 150.000 millones de dólares los fondos necesarios hasta 2010. Sin embargo, a medida que se acerca 2015 vemos cómo los contenidos de la Declaración se van quedando en mera promesas.

La "crisis" tiene una dimensión planetaria (1.000 millones de personas viven con menos de 1 dólar al día) que muchas veces olvidamos desde nuestro acomodado mundo. Toda mirada a la realidad histórica no puede poner entre paréntesis el hecho de que vivimos "en un solo mundo" en un momento en el que, según la FAO, mil millones de personas sufren hambre severa.

A nivel global, las causas de la crisis radican en dos factores fundamentales para los países en desarrollo:

- la construcción de una economía basada en el endeudamiento, cuyas consecuencias no podrían afrontar ni sus gobiernos ni la población, y
- la destrucción del valor productivo, que supone que los países más empobrecidos están produciendo con el valor y las características de explotación propias del siglo XIX.

La realidad mundial refleja que las poblaciones de los países del Sur son los que más están sufriendo el peso de una triple crisis: financiera, alimentaria y climática.

Los primeros impactos de esta coyuntura han sido la reducción de las exportaciones, el estancamiento de los precios de sus productos exportables, de los que dependen sus economías, y la pérdida vertiginosa de empleos en industrias extractivas, textiles y agrícolas.

Por ello, toda respuesta a la crisis debe partir de esta visión global de los procesos económicos y sociales.

Todo intento serio de afrontar la crisis y sus consecuencias debe partir de una opción comprometida que pasa por no ignorar a los países del Sur. No podemos

hacer surgir un Plan frente a la crisis a partir de un olvido éticamente imperdonable de nuestro compromiso constante con los países más vulnerables, precisamente ahora, cuando la cooperación es más necesaria que nunca.

## 4.2. DIMENSIÓN DE LA CRISIS EN ESPAÑA: A LA LUZ DEL VI INFORME FOESSA

En este contexto de mundialización nos situamos en nuestro país, sobre el que el VI Informe FOESSA ha revelado una situación social preocupante, caracterizada por una situación de vulnerabilidad muy generalizada (un 43,9% de la población ha estado al menos una vez bajo el umbral de pobreza en el período estudiado), a la que se suman situaciones de ruptura (un 19,5% de la población se encuentra bajo el umbral de la pobreza) y de fractura social (5,3% de la población está en situación de exclusión severa).

Y todo ello "medido" en tiempos de "bonanza económica", tras un decenio de crecimiento sostenido de la economía y que no se ha traducido en una disminución significativa de las situaciones de pobreza, salvo aquellas situadas en los últimos lugares.

En este contexto de fragilidad y desigualdad, los efectos de la crisis se han dejado sentir con mucha rapidez, contundencia y extensión. Así lo percibimos en la realidad cotidiana, como se señala en el primer capítulo de este Informe, donde se constata en qué medida nuestros centros, servicios y proyectos han vivido en pocos meses un cambio considerable.

Si el VI Informe FOESSA ya nos mostraba cómo las personas y familias en situación más precaria mostraban unos índices de privación altos (un 18,9% sufrían privación en tres o más indicadores de bienes básicos y un 49,2% sufren privación de algunos de los indicadores referidos a bienes básicos) y confirmaba la existencia de un 10% de la población ocupada situada bajo el umbral de la pobreza, es fácil entender cuál ha sido el impacto de la crisis sobre esa realidad hasta generar situaciones sociales muy extremas.

Este impacto no se ha producido por igual en el conjunto del territorio del Estado. Así, en aquellas comunidades autónomas con un nivel de protección social alto, especialmente en el capítulo de garantía de rentas, la presión sentida en los Servicios de Acogida de Cáritas, con haber crecido, no es comparable al de otros lugares donde este ese nivel es menor. Ello que nos abre también la perspectiva de una posible profundización en las desigualdades territoriales. Así como nos indica que la clave preventiva esencial está en la calidad y extensión del sistema público de protección.

### **Nuevas realidades de precariedad y vulnerabilidad**

La situación a la que nos enfrentamos es, pues, el resultado de la aparición de necesidades básicas en personas y colectivos anteriormente menos afectados

por la situación social, junto con la intensificación de ellas en personas y colectivos históricamente muy vulnerables.

Podríamos decir gráficamente que lo que se está produciendo es el desplazamiento hacia arriba de la línea entre la vulnerabilidad y la exclusión: más gente se está incorporando en grados diversos a la población en situación o riesgo evidente de exclusión social.

La mayor prioridad presente pasa por reflexionar sobre el tipo de medidas que haya que poner en marcha para ayudar al proceso de recuperación económica y para hacerlo de forma que no se repitan los esquemas que han conducido a la situación actual

Ahora lo urgente debe dirigirse a paliar los procesos de caída en la precariedad social de muchas personas y hacerlo en clave de futuro, intentando, en la medida de lo posible, convertir las dificultades en oportunidades.

Para ello, las medidas de recuperación y de prevención del deterioro necesitan ser, a la vez, complementarias y coherentes.

El relato de un proceso de entrada en la situación de exclusión nos puede ayudar a comprender y organizar mejor lo que debemos hacer. Conscientes de que se trata de un relato sin matices, veamos una suerte de retrato-robot: una familia pierde el/los empleos de sostenimiento de la economía familiar, comienza un período de recurso a los ahorros, a las prestaciones públicas por desempleo y al colchón social (si lo hay), hasta que estos se agotan (unos y otros) o resultan insuficientes. En esta situación se empiezan a acumular deudas, esencialmente en la vivienda (hipoteca o alquiler) y en los suministros (gas luz teléfono...). Se abre así el riesgo, primero, de la pérdida de las condiciones de habitabilidad y, posteriormente, de la propia vivienda al ser desahuciados. De aquí en adelante las historias se bifurcan, pudiendo llegar a muy diversos grados de exclusión y privación. En cuyo último escalón se pueden encontrar personas con dificultad de garantizar la comida diaria.

Este relato puede ser más profundo y complejo si introducimos otras variables. Por ejemplo, si las personas que quedan en paro son inmigrantes, además de las dinámicas de exclusión existentes en cualquier ciudadano que afronta la problemática administrativa de sus permisos de residencia y trabajo. Muchas personas inmigrantes no podrán acceder a la renovación de su documentación, lo que las obliga a quedar en una situación irregular que profundiza su situación de exclusión y la de sus familias. Además, estas situaciones afectan directamente a las economías de los pueblos del Sur, porque decrecen las remesas que envían las personas inmigrantes. El círculo de la pobreza y la exclusión se amplía y adquiere una intensidad y dimensión enorme.

No sólo afrontamos un problema económico o financiero sino que *"esta crisis pone en evidencia una profunda quiebra antropológica y una crisis de valores morales. La dignidad del ser humano es el valor que ha entrado en crisis cuando no es la persona el centro de la vida social, económica, empresarial; cuando el dinero se convierte en fin en sí mismo y no en un medio al servicio de la persona y del desarrollo social"* (9).

---

<sup>9</sup> "He visto la aflicción de mi pueblo, he escuchado su clamor". Mensaje de la Comisión Episcopal de Pastoral Social (14 Junio 2009)

### 4.3. LA URGENCIA DE IMPULSAR POLÍTICAS SOCIALES FRENTE A LA CRISIS

*"La justicia es el objeto y, por tanto, también la medida intrínseca de toda política. La política es más que una simple técnica para determinar los ordenamientos públicos: su origen y su meta están precisamente en la justicia, y ésta es de naturaleza ética. Así, pues, el Estado se encuentra inevitablemente de hecho ante la cuestión de cómo realizar la justicia aquí y ahora (Deus caritas est. 28.a).*

Esta es la cuestión crucial de los fines de la política en general, y de forma particular las políticas sociales. En una situación de crisis económica, social y de valores sólo se puede esperar de los Estados que profundicen en su misión esencial y definitoria de "realizar la justicia aquí y ahora". En estos momentos las políticas sociales tienen que profundizar las acciones que tenían en marcha, planificadas y proyectadas, porque *"de hecho, la experiencia enseña que, cuando falta una acción apropiada de los poderes públicos en lo económico, lo político o lo cultural, se produce entre los ciudadanos, sobre todo en nuestra época, un mayor número de desigualdades en sectores cada vez más amplios, resultando así que los derechos y deberes de la persona humana carecen de toda eficacia práctica"* (10).

Las políticas sociales deben asentarse en su misión de promover y defender los derechos humanos, especialmente de los más vulnerables. *"La plena realización del bien común requiere que la comunidad política desarrolle, en el ámbito de los derechos humanos, una doble y complementaria acción, de defensa y de promoción"* (11). Para ello, además de profundizar en las acciones previstas, debe innovar y proponer vías más intensas y extensas de promoción, defensa y protección de las personas más débiles.

Hay algunos síntomas que traslucen cierta contención del Estado de su función fundamental de protección, defensa y promoción de los derechos humanos. La congelación de los presupuestos del PECEI (Plan Español de Cooperación Internacional), las disminución de las partidas presupuestarias para los Servicios Sociales, la congelación de subvenciones y convenios de cooperación con entidades del Tercer Sector pueden ser síntomas preocupantes.

Además, algunas Administraciones públicas están poniendo en marcha programas de atención a necesidades básicas que pueden suponer más un programa de comunicación y propaganda que una auténtica lucha contra la pobreza y la exclusión social. Cáritas reafirma su compromiso de cooperar subsidiariamente con las Administraciones públicas siempre en el horizonte del bien común; es decir en el camino de la lucha incesante por los derechos de los empobrecidos de nuestro mundo.

<sup>10</sup> Juan XXIII, Carta enc. *Pacem in terris*: AAS 55 (1963) 274.

<sup>11</sup> Compendio de Doctrina social de la Iglesia 389

Parece claro que ante el panorama de la crisis, y siempre desde la perspectiva de abordar sus consecuencias y frenar o prevenir los procesos de caída de muchas personas y familias, aparecen **cinco grandes líneas de reformas de las políticas sociales**.

### **1. Reformas en el sistema de garantía de ingresos mínimos**

Es innegable la necesidad de revisar en su conjunto el sistema de garantía de ingresos mínimos (SGIM), articulando todos los dispositivos que lo componen. En especial, habría que acometer una reforma profunda de las rentas mínimas, que sólo sería viable con una implicación muy directa de la Administración central del Estado.

Además, las necesidades de la racionalidad a medio y largo plazo se entrelazan con la urgencia de dar respuestas inmediatas a las necesidades sociales que genera la crisis económica.

Del cruce de estos dos ejes, planteamos tres líneas de actuación distintas que deberían tener unos ritmos y unos objetivos también diferentes:

1. La revisión y articulación del conjunto de dispositivos del Sistema de Garantías de Ingresos Mínimos (SGIM)
2. La refundación de las rentas mínimas de las comunidades autónomas que resuelva fundamentalmente sus límites de cobertura en una buena parte del país.
3. La reforma inmediata de la Renta Activa de Inserción como medida de choque contra la crisis que permita afrontar el escenario de desprotección social previsible a partir del segundo semestre de 2009.

#### **La revisión del SGIM**

A modo de propuesta, y a la luz de las disfunciones detectadas, parece razonable pensar que la reforma del conjunto del SGIM tendría que plantearse con los siguientes objetivos:

- a) La garantía efectiva de unos ingresos mínimos para todos
- b) La garantía de la cohesión territorial y la mejora de la articulación entre los niveles de la Administración central, autonómica y local
- c) La articulación (homogeneización en ciertos aspectos) de los criterios de acceso, de las cuantías y niveles de protección, así como de las escalas de equivalencia, todo ello con una referencia más adecuada al nivel de las necesidades reales de las familias
- d) El aumento del nivel de protección y la mejora de las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos,
- e) El desarrollo de una concepción de la "activación" para todos que sustituya la lógica de la contraprestación por la de la promoción
- f) Una mejor articulación con el mercado de trabajo para los colectivos potencialmente activos en el conjunto de los dispositivos de mínimos.

Qué mejor contenido podría plantearse para el nuevo modelo social que ha de salir de la crisis que comenzar los pasos razonables para acometer este ambicioso plan de reforma, empezando, entre otras cosas, a superar el déficit de información existente en cuanto al impacto real del cada uno de los dispositivos en los sectores más necesitados, de sus efectos en la reducción de la pobreza y de la articulación entre todos ellos en dicho espacio social.

### **La refundación de las rentas mínimas a partir del liderazgo de la Administración del Estado**

Pocos años después de su nacimiento a principios de los noventa, desde el Ministerio de Trabajo Social y Asuntos Sociales (inicialmente el Ministerio de Asuntos Sociales) se trataba de desarrollar una línea de coordinación entre los salarios sociales de las comunidades autónomas a través del intercambio de información entre los responsables autonómicos. Nunca se ha planteado seriamente un rol de mayor protagonismo de la Administración central, más allá de la recopilación de los datos y la convocatoria de las reuniones sectoriales.

Desde la perspectiva que nos da un largo periodo de vigencia de este tipo de iniciativas, podemos afirmar que han sido un rotundo fracaso como mecanismo para reducir las diferencias entre unos y otros territorios en cuanto al nivel de cobertura y los derechos de los ciudadanos más excluidos.

Sólo desde este reconocimiento podrán pensarse otro tipo de iniciativas más efectivas para llegar realmente a completar la última red de seguridad de la protección social en España. Las opciones a barajar no serían muy distintas de las que se plantearon a principios de los 90:

- Asunción por la Seguridad Social de esta nueva "contingencia"
- Aprobación de una ley de mínimos con carácter estatal
- Lanzamiento de un nuevo "plan concertado" para las rentas mínimas.

En cualquiera de las tres opciones, sin embargo, será necesario contar con la opinión de las CC.AA., que actualmente se ocupan (mejor o peor) de esta competencia; y será muy difícil contar con su beneplácito si no hay un compromiso de financiación significativo por parte de los presupuestos del Estado.

Algunas comunidades autónomas, de hecho, han ido asumiendo en los últimos años iniciativas interesantes en varios ámbitos:

- a) la reforma (refundación más bien) de los programas de rentas mínimas;
- b) la aprobación de planes regionales de lucha contra la exclusión social (o de inclusión, según las distintas terminologías) que pueden ayudar a movilizar recursos estratégicos para potenciar las posibilidades de incorporación social de la personas;
- c) la reordenación y el refuerzo de la red de atención primaria orientada a mejorar la capacidad de intervención social de los servicios sociales de atención primaria;
- d) la experimentación de nuevos mecanismos de incentivos al empleo basados en potenciar la compatibilidad de las rentas mínimas y los bajos

salarios, con umbrales mayores de protección, que pueden expandir el espacio social de las rentas mínimas a los sectores precarios.

### **La reforma inmediata de la Renta Activa de Inserción**

La Renta Activa de Inserción puede ser un buen instrumento para dar respuesta a estas necesidades más urgentes si se introducen las reformas necesarias. Algunas de sus principales ventajas serían las siguientes:

- La RAI tiene ya una cierta capacidad de incidir en la pobreza severa. El número de perceptores de la RAI es ya superior en términos anuales a las rentas mínimas de las CC.AA. en la mayor parte del Estado. Descontando el País Vasco (que supone el 35% de los perceptores del Estado), en todo el año 2008 hubo en España 74.442 perceptores de rentas mínimas, mientras que la nómina mensual de la RAI ascendía ya en diciembre de 2008 a 75.749 (y ascendió a 88.251 en marzo de 2009).
- La cuantía de la prestación efectiva es mayor en la RAI: 4.640 € en los 11 meses de prestación, frente a las 3.859 € de media por perceptor en las RMI en 2008 (3.268 € si descontamos el País Vasco).
- El Servicio Público de Empleo Estatal (junto con los servicios de las CCAA) cuenta con una red amplia de oficinas con criterios homogéneos a la hora tanto de tramitar las prestaciones económicas como de poner en funcionamiento las medias de activación.
- La tramitación de una reforma de la RAI podría hacerse de una forma sencilla y rápida, dando respuesta así a una buena parte de las necesidades sociales que han ido apareciendo.

Ahora bien, la normativa actual de la Renta Activa de Inserción adolece de una rigidez y de unos criterios tan restrictivos que reducen significativamente su cobertura y explican las limitaciones que ha tenido como vía de respuesta a las situaciones de pobreza severa. Para superar estos límites, sugerimos la introducción de las siguientes medidas de reforma:

#### **1ª Opción: una reforma en los requisitos generales**

- a) Eliminar el requisito de la edad (artículo 2.1.a), destinando la RAI a los desempleados de todas las edades (en el 40% de los hogares en pobreza severa la persona sustentadora principal es menor de 45).
- b) Eliminar la exigencia de 12 meses de inscripción en las oficinas de empleo (art. 2.1.b): bastaría con estar inscrito y demostrar no haber trabajado en los 6 meses anteriores (la expansión de empleos precarios de corta duración ha facilitado el acceso de muchas personas en pobreza severa a ellos: no tendría sentido que eso ahora limitara sus derechos sociales).
- c) Revisar los ingresos computables (eliminado por ejemplo las becas por estudio o las ayudas de asistencia social finalistas).
- d) Reducir el periodo de no percepción previa de 1 año (art. 2.3.a): Cabrían dos opciones:

- Reducir el periodo a 3 o como mucho a 6 meses (sería suficiente para provocar el efecto de incentivo negativo de la activación).
- Eximir del periodo previo de no percepción cuando haya una valoración positiva del asesor de empleo.

e) Ampliar los periodos de percepción que puedan disfrutarse, pasando, por ejemplo, de 3 a 5 periodos (art. 2.3.b).

(Especialmente en un periodo de crisis económica, la limitación temporal tiene básicamente un efecto de desprotección social, sin llegar a generar el efecto de activación que se persigue en un mercado de trabajo que ofrece oportunidades muy reducidas).

### 2ª Opción: establecer un quinto colectivo con derecho a participar en el programa

Se establecería un quinto supuesto para los hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo del umbral de pobreza. Podría establecerse con tres referencias:

- Hogares con ingresos inferiores al 30% de la renta mediana por unidad de consumo (establecida con la escala de 1 para el primer adulto, 0,5 para los siguientes adultos y 0,3 para los menores de 16).
- Hogares con ingresos inferiores al 75% del SMI para una persona, más el 40% para las siguientes personas adultas, más el 25% para cada menor
- Hogares con ingresos inferiores al 80% del IPREM para una persona, más el 40% para las siguientes personas adultas, más el 25% para cada menor.

En este supuesto, no debería acreditarse la antigüedad en el desempleo, ni ser mayor de 45 años.

*Nota:* Tanto en una opción como en otra (especialmente en la primera) podría establecerse la limitación de un máximo de perceptores por hogar (por ejemplo, 2).

### Quantificación aproximada

Estos distintos objetivos que hemos planteado tienen como nexo común la ampliación de la cobertura actual del sistema, ya sea a través de la extensión de alguno de los programas existentes o la creación de una nueva figura.

Los costes de la extensión de la cobertura del sistema de garantía de rentas a los hogares que agotan sus prestaciones de desempleo no son desdeñables. En un cálculo muy general, se puede partir de la cifra actual de hogares sin ingresos (472.279 hogares en la última Encuesta de Población Activa) como volumen máximo de beneficiarios potenciales y tomar como referencia un objetivo de protección equiparable al de otras prestaciones asistenciales.

Un planteamiento razonable es tratar de cubrir las necesidades básicas a través de una cantidad uniforme proporcionada por el gobierno central, que podría

ser complementada por las Comunidades Autónomas atendiendo al tamaño y las características del hogar.

Un valor máximo de referencia podría ser el 85 por ciento del salario mínimo, que es equivalente al IPREM.

Si se multiplica esa cifra por el número anterior de hogares descontando los que ya reciben protección de los sistemas autonómicos de rentas mínimas (114.157 hogares en 2008) se llega a un valor máximo de 2.265 millones de euros anuales, que supone una cifra cinco veces mayor de lo que en la actualidad están gastando las Comunidades Autónomas en las prestaciones de los programas de rentas mínimas de inserción.

Si el objetivo se fijara en una cuantía equivalente al 75 por ciento del SMI, el coste total bajaría a algo más de dos mil millones de euros. Si la decisión fuera acercar el baremo al promedio de las cuantías de las rentas mínimas autonómicas (66,4% del SMI) el coste total sería 1.781 millones de euros.

De esas cantidades debería descontarse, en cualquier caso, la diferencia entre el baremo fijado y los ingresos disponibles de los hogares potencialmente beneficiarios, dado que éstos no tienen por qué ser necesariamente nulos ante la posibilidad de que haya transferencias entre los hogares o exista posibilidad de consumo de ahorro previo.

Por el lado contrario, como se ha señalado, si se quisiera ampliar la cobertura no solo a los hogares que carecen de ingresos del trabajo y de otras prestaciones, sino también a todos aquellos con rentas por debajo de un mínimo representativo de las formas más severas de pobreza, deberían añadirse también las cifras correspondientes a los hogares con salarios muy bajos, que aunque tienen empleo éste resulta insuficiente para cubrir sus necesidades.

Aunque tardaremos todavía en disponer de datos que confirmen estas estimaciones, lo que sí es previsible es que los tres grupos que hemos identificado antes hayan crecido en tamaño, pero no con la misma rapidez: el colectivo más cercano al mercado de trabajo (a) que presenta menores problemas de exclusión social está creciendo más rápidamente como efecto del aumento del desempleo.

Pero también cabe esperar un empeoramiento de la situación económica de otros sectores más excluidos (b.1, b.2 y c) como lo demuestra la rápida expansión de ayudas de emergencia en todo tipo de entidades públicas o privadas.

Dejar a estos colectivos al margen de las mejoras en la protección social que tratan de introducirse tendría grandes costes en términos de sufrimiento humano y también fuertes riesgos de conflicto social. Para evitar ese riesgo, nos parece fundamental plantear la triple estrategia que aquí hemos presentado.

Parece poco compatible la aspiración de la sociedad española de formar parte del grupo de economías más desarrolladas con la generalización en tan breve plazo de situaciones tan extremas de carencia de ingresos. Resulta urgente, por tanto, el desarrollo de medidas de respuesta al crecimiento de las necesidades sociales en los grandes paquetes de medidas de actuación contra la crisis.

Sin negar la pertinencia de las políticas públicas de estímulo de la actividad económica y de consolidación de un modelo alternativo de crecimiento, la

articulación de un nuevo sistema de protección social que dé respuesta a las necesidades descritas debería erigirse como un eje básico de la intervención pública.

Estas tres líneas de reforma aquí propuestas no son sólo un mecanismo transitorio de ayuda frente a las nuevas formas de pobreza impuestas por la crisis, sino también una posible vía de vertebración del actual sistema de protección asistencial, muy fragmentado y con lagunas evidentes. Contemplar simultáneamente estos dos objetivos ayudaría, además, a acercar el sistema de protección asistencial español a la media de los países de la Unión Europea, que en su gran mayoría cuentan con una prestación centralizada que combina el derecho a la garantía de ingresos y el acceso a medidas que tratan de promover la inserción socioeconómica de los beneficiarios.

España pertenece al reducido grupo de países que no cuentan con dispositivos de rentas mínimas que cubren el riesgo de insuficiencia de ingresos de los sectores de población que han agotado el derecho a otras prestaciones.

La contundencia con la que la crisis ha golpeado a los hogares españoles ha puesto de manifiesto esta notable carencia.

Aunque son varios los canales a través de los cuales la destrucción de empleo y los cambios en las condiciones macroeconómicas afectan a las necesidades de los hogares, un elemento clave en la interpretación de las posibilidades de este tipo de instrumentos es la existencia de experiencias internacionales en las que a las crisis, en algunos casos muy virulentas, no les ha sucedido un empeoramiento radical de la situación de los hogares pobres.

La clave ha sido la existencia de redes de seguridad económica adecuadas que acompañen a las habituales estrategias de respuesta a las fases de desaceleración de la actividad económica, circunstancia muy limitada en España por la debilidad y fragmentación del sistema asistencial.

El desarrollo, por tanto, del sistema de mantenimiento de los ingresos de los hogares que han agotado el derecho a otras prestaciones podría eliminar, o al menos moderar, los dos rasgos distintivos del sistema español de protección social: la ausencia de una garantía de rentas homogénea para el conjunto de la población y la fragmentación de la red de prestaciones.

Aunque la presencia de sistemas diversificados por categorías de población es una realidad también presente en otros países europeos, las diferencias en la cobertura de los distintos programas son más acusadas en el caso español. Esta diversidad de figuras propicia la existencia de niveles de protección muy diferentes por grupos, ya que las cuantías de los distintos esquemas difieren considerablemente y dan lugar a notables disparidades en la protección recibida por los distintos grupos demográficos. Entre otras consecuencias de esta fragmentación destaca la contribución más limitada de algunas prestaciones a la reducción del riesgo de pobreza.

La evidencia disponible revela que la protección recibida es sensiblemente inferior en el caso de la población activa que en el de la inactiva. En suma, la progresiva unificación de los sistemas actuales de garantías de mínimos debería servir para acercar la experiencia española a la de las sociedades europeas con mayor éxito en la reducción de la pobreza.

## **2. Reforma del mercado laboral**

La provisionalidad en el ingreso de muchas víctimas de la crisis está seriamente acotada por el momento, en tanto que el **mercado laboral** no recupere su capacidad de emplear.

A través del empleo favorecemos nuestros procesos de socialización con las relaciones establecidas en el entorno laboral, conseguimos recursos que nos incorporan a una inmensa red de intercambios de bienes y servicios, desarrollamos nuestras capacidades personales, potenciamos nuestra autoestima y posibilitamos nuestra autonomía. Mientras esto llega, hemos de poner en marcha acciones que preparen esa inserción, en un mercado laboral que no va a ser igual al que conocimos antes de la crisis.

En el capítulo decisivo de la inserción por el empleo como herramienta privilegiada de lucha contra los efectos de la crisis, el pasado mes de abril, con motivo de la celebración de la fiesta del 1º de Mayo, desde Cáritas hacíamos públicas un amplio repertorio de propuestas sobre las que creemos volver a dejar constancia en este Informe.

En esa ocasión, se formulaba una invitación urgente a todos los agentes sociales y políticos para impulsar un pacto social por la inclusión social y el empleo dirigido a los colectivos más desfavorecidos, en el que se contemplen medidas de apoyo como:

- *itinerarios personalizados de incorporación laboral,*
- *una formación profesional accesible y adaptada al mercado laboral y a los colectivos más vulnerables,*
- *la generación de empleo social,*
- *la iniciativa emprendedora,*
- *la prospección y localización de actividades económicas que generan empleo,*
- *la dignificación laboral del sector de las empleadas del hogar,*
- *la redistribución del empleo,*
- *el aumento del salario mínimo interprofesional hasta los 800 euros mensuales para los empleos más precarios, que pondría a muchas personas por encima del umbral de la pobreza,*
- *una protección social y unos ingresos mínimos para todos los ciudadanos por igual, y*
- *facilitar el acceso a unos servicios de calidad en educación, salud, vivienda, cultura y acceso a recursos bancarios, entre otros.*

### 3. **Otras políticas sociales**

El campo de la **vivienda** requiere una intervención esencial, si tenemos en cuenta la importancia decisiva del hogar familiar como factor de inclusión social que va mucho más allá del mero "techo" bajo el que vivir.

La cantidad de procesos de personalización y socialización para los que el hogar es un elemento esencial sobradamente conocido no merece más comentario. Pero si hay que insistir en la urgencia de acometer políticas de reforma tanto en el acceso a este derecho como al ejercicio del mismo, ya que la pérdida de la vivienda es, normalmente, el punto de inflexión desde el que comienza la caída sin freno hacia la exclusión social.

Si los bloques de políticas sociales señalados son procesos que, por su complejidad, requieren de un tiempo mínimo para ponerse en marcha y estabilizarse, nos encontramos que, en el "mientras tanto", se producen **situaciones de emergencia** en las que hay que intervenir sin demora, porque, si esperamos, es posible que luego sea demasiado tarde. Debemos tener en cuenta que hay personas o familias con las que solamente es necesario un apoyo puntual, que se debe garantizar tratando de generar siempre redes sociales que amortigüen el impacto social y potencien el emponderamiento de la sociedad civil.

Por último, a la vista de que las personas que han venido de fuera son quienes están acusando de forma más aguda esta crisis, los cambios que se introduzcan en la legislación que regula su situación administrativa pueden aliviar o agudizar gravemente los casos de vulnerabilidad y sufrimiento. De ahí la importancia prioritaria que tiene la apuesta decidida por **políticas de integración**, que, además de facilitar, de manera real y efectiva, el acceso a los derechos básicos para quienes encuentran más obstáculos, sirvan para evitar las semillas de la xenofobia y el racismo.

## 5. PLAN DE ACCIÓN DE CÁRITAS ANTE LA CRISIS

### 5.1. COMPLEMENTARIEDAD Y SUBSIDIARIEDAD

Esbozado el panorama de las medidas políticas y sociales frente a la crisis, llega el momento de manifestar el compromiso de Cáritas. Queda claro que en este terreno las responsabilidades más directas recaen sobre las Administraciones públicas, ya que a ellas atañe el desarrollo y la dotación presupuestaria de la mayoría de lo recogido.

Ahora bien, esa responsabilidad fundamental no es una responsabilidad exclusiva. Nosotros, desde Cáritas, queremos hacernos corresponsables en el desarrollo de las medidas atendiendo a los principios de complementariedad y de subsidiariedad.

Sabemos y planteamos que la responsabilidad es de las Administraciones, pero nosotros nos ofrecemos a colaborar con ellas en la medida de nuestras posibilidades y hasta el momento en que esas responsabilidades sean plenamente asumidas por quien ha de hacerlo.

También sabemos, que la sociedad civil en general, y la Iglesia en particular pueden y deben aportar un plus que no esta en manos ni de la legislación ni del presupuesto, un plus de humanidad, de cercanía, que aun en el modelo social mas perfecto, nunca podrá ni decretarse ni pagarse.

### 5.2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

#### Objetivos

Desarrollar complementaria y subsidiariamente con las Administraciones públicas las líneas de intervención para apoyar a las personas y familias afectadas:

- Promover el ejercicio de sus derechos como ciudadanos
- Ofrecer ayudas de soporte básico
- Ofrecer apoyos para evitar la perdida de la vivienda
- Ofrecer formación profesional y empleo
- Ofrecer apoyos a la garantía de rentas

## Estrategias

Para ello es necesario desplegar al interior de nuestra organización dos estrategias básicas:

1. Fortalecer la red territorial de centros y servicios para adecuar su labor al contexto de crisis
2. Generar un sistema de gestión ágil y eficaz que habrá de concretarse en cada Cáritas Diocesana en el establecimiento de una estrategia diocesana de respuesta a la crisis, que recoja la manera y los medios para:
  - El acompañamiento y la formación a los equipos del territorio
  - La constitución y gestión de un fondo común diocesano para la crisis
  - La negociación con las Administraciones públicas de las medidas a poner en marcha, y el grado de complementariedad de las que nosotros podemos poner en marcha.
  - La elección de las líneas a desarrollar desde las posibilidades de cada lugar.

En los órganos confederales de Cáritas Española este compromiso debe traducirse en una estrategia de afrontamiento de la crisis que recoja la manera y los medios para:

- El acompañamiento a las C.D. en la elaboración de la estrategia
- La constitución y gestión de un fondo común confederal para la crisis
- La negociación con las Administraciones públicas sobre las medidas a poner en marcha, y el grado de complementariedad de las que nosotros podemos poner en marcha.
- Elaboración y difusión de los materiales necesarios

### **5.3. LÍNEAS DE ACCIÓN: ACTUACIONES E INSTRUMENTOS**

De cara al desarrollo de las estrategias de las distintas Cáritas Diocesanas, apuntamos aquí algunas sugerencias y pistas para ser tenidas en cuenta en cada contexto.

### **PROMOVER EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS COMO CIUDADANOS**

El 20% de las personas que llegan demandando ayuda a Cáritas no han pasado antes por los servicios sociales públicos y tan solo en un 10% se valora que han sido atendidos en sus necesidades básicas. Mas allá de los números, una forma de ejercer la complementariedad y la subsidiariedad es animando a estas personas a que acudan y a que presenten reclamaciones cuando estimen no han sido atendidas conforme a los derechos que les asisten.

Esta línea pretende facilitar información, y animar a ejercer el derecho de "petición", facilitando los medios para hacerlo.

### **AYUDAS DE SOPORTE BÁSICO**

Poner en marcha un sistema ágil para, mientras se implementan otras medidas más consistentes, realizar una prevención del deterioro de la situación. En algunos casos podemos encontrarnos con que la propia ayuda de emergencia es todo lo que hay que hacer, pues la situación no precisa de más.

En cualquier caso, es una acción con límite en el tiempo y en la cuantía, proporcional a las necesidades del caso concreto.

Son ayudas en especie y/o en metálico, siendo estas últimas susceptibles de ser préstamos a fondo perdido.

Este apartado incluye todas aquellas ayudas que bien en especie, bien en dinero sean precisas para afrontar una situación de una cierta urgencia, en la línea de lo que se viene haciendo en los puntos de acogida del territorio (normalmente en las Cáritas parroquiales). Así como formas más creativas y comunitarias de cubrir elementos de soporte básico.

Son ayudas puntuales y acotadas, vinculadas a la incorporación a un proceso que haga viable la autonomía de las personas y familias

### **APOYOS PARA EVITAR LA PERDIDA DE LA VIVIENDA**

Según los datos del diagnóstico que se recoge en este Informe, el número de las demandas relacionadas con la vivienda que se reciben en nuestros Servicios de Acogida ocupan el segundo lugar.

Dada la envergadura de esta carencia como consecuencia de la crisis, proponemos tres vías de intervención en este apartado: acompañamiento y asesoría, apoyo económico, e información y sensibilización.

#### **A. Acompañamiento y asesoría para:**

- Las personas que han recibido una orden de embargo, o que llevan varios meses sin poder hacerse cargo del pago de sus hipotecas, rentas de alquiler o suministros (luz, agua, gas, etc.) necesitan, en una primera acogida, ser escuchados y atendidos. En muchos casos, han pasado ya por ventanillas de bancos, de empresas, ayuntamientos... Las Cáritas parroquiales se convierten en un espacio donde poder hablar, ver documentos (aunque sean muchos), ordenar, planificar...

- Personarse ante una entidad bancaria para comunicar que no se puede pagar una deuda hipotecaria no es, ni mucho menos, sencillo. Tampoco informar al casero de que no hay posibilidad de pagar la renta. Aquí también los voluntarios y los contratados hacen una labor necesaria y muy eficiente para ajustar la realidad y poder buscar posibles soluciones que eviten la pérdida de una vivienda.
- Mediación con comunidades de vecinos.
- Acudir al Turno de Oficio del Colegio de Abogados o recibir información al respecto.
- Informar de las posibles asociaciones o agrupaciones que existen en España denunciando y trabajando sobre el derecho de acceso a una vivienda... o buscando soluciones jurídicas para el pago de la hipoteca, etc.
- Asesoría jurídica para informar personalmente y, en su caso, hacer seguimiento de: aplazamiento de pagos, declaraciones de insolvencia y procedimientos concursales, renegociación de deuda, propuestas de pago en procedimientos judiciales, establecimientos de periodos de carencia de capital varios años, refinanciación de la deuda (estudiar la posibilidad de rebajar la cuota de la hipoteca), reunificación de deuda, embargos, desahucios, finalización de contratos de arrendamiento... En la medida de la posibilidad de cada Cáritas, este asesoramiento podrá ser meramente informativo o dar lugar a gestiones profesionales ante entidades, tribunales, Administración, etc...
- Informar personalmente y, en su caso, hacer seguimiento en la negociación con empresas de suministros de luz, agua y gas.
- Aparecer como acompañante, como "avalista moral", en los procesos que se lleven a cabo (ante bancos, particulares, etc.).

## **B. Ayudas económicas**

Las ayudas económicas son demandadas cada vez con más frecuencia con carácter de absoluta emergencia, pues de ellas depende, por ejemplo, el desalojo de una vivienda o el inicio de un proceso de embargo. El apoyo solicitado se dirige habitualmente a dar respuesta a necesidades muy concretas:

- Pago de alquiler, hipoteca, suministros, gastos de comunidad.
- Mantenimiento de la vivienda.
- Acogida residencial en caso de desalojo.
- Pago de desperfectos

## **C. Información y sensibilización para impulsar:**

- Planes de reforma y rehabilitación de viviendas que posteriormente puedan ser utilizadas, mediante diversas fórmulas jurídicas (alquiler, cesión, venta), a favor de familias y personas en exclusión.

- Una bolsa de alquiler para familias y personas en situación exclusión, donde el vínculo entre propietario y beneficiario sería la Cáritas Diocesana correspondiente, a través de fórmulas como "contrato social de alquiler".
- Puesta en marcha de asesorías especializadas para resolver cada situación de la mejor manera posible.
- Un marco de negociación con las Administraciones públicas para impulsar cambios en los criterios de acceso a las ayudas para vivienda.
- Una oferta de espacios residenciales temporales.

### **APOYOS PARA EL FOMENTO DE LA FORMACIÓN Y EL EMPLEO**

Hablamos de acciones con una proyección de futuro, en las que el objetivo consiste en generar empleo o, al menos preparar a las personas en situación de desempleo para una mejor inserción futura en el empleo que se genere.

Este bloque contemplaría acciones como:

#### **A. Desarrollo de programas de formación profesional ocupacional con protección social**

La nueva coyuntura de destrucción de empleo ha llenado nuestros Programas de Empleo de personas que provienen de los sectores de la construcción y de la hostelería con quienes hay que plantearse una recualificación en otros sectores. Para ello son necesarios unos programas de formación profesional adaptados a estas personas, combinados con medidas de protección social (becas) para que las personas desempleadas al mismo tiempo que se forman puedan hacer frente a sus necesidades básicas.

Los contenidos de estos cursos de formación se dirigirán hacia sectores de reciclado, nuevas tecnologías, cuidado de personas, recuperación de áreas urbanas deterioradas, etc.

La duración de los cursos se movería en una horquilla de 300-400 horas, por tanto a lo largo de entre tres y cuatro meses, a una media de 5 horas diarias de lunes a viernes; y con un periodo alrededor del 25% de prácticas en empresas.

#### **B. Refuerzo de los servicios de información, orientación e intermediación sociolaboral**

A los servicios de información, orientación y intermediación sociolaboral acuden las personas que buscan trabajo u orientación, derivados de otras áreas de Cáritas, de programas o servicios externos, o bien llegan directamente por contacto con otras personas que ya participan. Allí se analiza, valora y diagnostica la situación personal y social de cada persona, y, a partir de este diagnóstico se acuerda con los demandantes de empleo los pasos a dar para avanzar en su itinerario.

En la actualidad, estos servicios son los que más están sufriendo la presión de la nueva demanda, porque los orientadores / insertadores que los sostienen están atendiendo a un número cada vez más elevado de personas y se sienten sobrepasados.

Ante unos servicios desbordados ante el dilema de elegir entre dar prioridad a la cantidad o a la calidad, vemos la necesidad de garantizar la calidad de este servicio y dedicar a cada persona el tiempo que requiere. Esto significa dar continuidad a los que ya se está desarrollando de modo eficaz y eficiente

Para ello proponemos reforzar los servicios dotándolos de, al menos, un profesional, con el perfil de orientador / insertador laboral. Para desempeñar las funciones propias del servicio (acogida, orientación, contacto con las empresas, prospección del mercado laboral, y acompañamiento en el proceso de itinerario).

### **C. Consolidación de las empresas de inserción y generación de empleo social en nuevos sectores**

Las empresas de inserción son un instrumento privilegiado para favorecer la incorporación sociolaboral de colectivos desfavorecidos, especialmente en momentos de crisis.

Los gastos elegibles que las empresas de inserción podrían imputar al proyecto serían: educadores de acompañamiento, técnicos de apoyo a la producción, formación, apoyo a la gestión, gestoría.

### **D. Programa de fomento de iniciativas emprendedoras, individuales (autoempleo) y colectivas (economía social), para colectivos en situación de vulnerabilidad**

El objetivo es el de crear un banco de proyectos de iniciativas emprendedoras, cuya viabilidad y sostenibilidad será evaluada por un equipo interdisciplinar. Estos proyectos serían remitidos por las Cáritas Diocesanas a los Servicios Generales.

En la medida en que se pudieran captar fondos, tanto públicos como privados, éstos se vincularían al apoyo concreto de parte, de uno o de varios proyectos empresariales.

Se ofrecería soporte técnico, y además, se articularían apoyos económicos-financieros (microcréditos, participaciones, ayudas, etc.).

### **APOYOS PARA LA GARANTÍA DE RENTAS**

- Poner en marcha sistemas imaginativos y comunitarios para el apoyo económico a una persona o familia en períodos más largos, cuidando que la relación no se convierta en algo paternalista y no dignificador. Para

ello, lo mejor que Cáritas intervenga como mediadora entre donante y receptor. En esta línea se propone:

- Poner en marcha iniciativas de comunicación cristiana de bienes, de particulares y/o instituciones para el sostenimiento de una familia en un tiempo medio, complementando la inexistencia o la insuficiencia de las ayudas publicas.
- Negociar con las Administraciones públicas cambios en los baremos de acceso a las ayudas, y la puesta en marcha de medidas de garantía de rentas y de complementos a las mismas
- Poner en marcha iniciativas y cursos de ayuda a la administración del hogar

#### 5.4. MEMORIA ECONÓMICA

En este apartado hacemos una previsión del gasto que supondría implementar este programa de intervención en la confederación Cáritas. Se contempla solamente lo que, sobre el presupuesto ordinario, supondría el aumento de usuarios, pues algunas de las partidas de gastos asociadas a actividades que ya se estaban realizando no deben ser imputadas a este proyecto.

Estimamos que los recursos extraordinarios que serán necesarios en 2009 para hacer frente al aumento de demandas que Cáritas está atendiendo como efecto de la crisis serán de unos 40 millones de euros, distribuidos según se detalla en el cuadro inferior.

<b>CAPÍTULO DE GASTOS</b>	<b>ACTIVIDAD</b>
<b>Ayudas de soporte básico</b>	- <i>Apoyo comunitario</i>
<b>Vivienda</b>	- <i>Acompañamiento</i> - <i>Asesoría jurídica</i> - <i>Ayudas económicas</i> - <i>Información y sensibilización</i>
<b>Empleo</b>	- <i>Cursos de formación becados</i> - <i>Servicios de información, orientación e intermediación</i> - <i>Apoyo a empresas de inserción</i> - <i>Iniciativas de autoempleo</i>
<b>Rentas</b>	- <i>Cursos de administración económica doméstica</i>
<b>TOTAL Presupuesto extra estimado 2009: 40.000.000 de euros</b>	

<b>CAMPAÑA «CÁRITAS ANTE LA CRISIS»</b>	
<b>Teléfono de información y donaciones: <a href="tel:902.33.99.99">902.33.99.99</a></b>	
<b>BANCO</b>	<b>NÚMERO DE CUENTA</b>
<b>CAIXA</b>	<b>2100-2208-36-0200265683</b>
<b>SANTANDER</b>	<b>0049-1892-62-2310549749</b>
<b>CAJA MADRID</b>	<b>2038-1028-11-6001030047</b>
<b>POPULAR</b>	<b>0075-0001-86-0607050077</b>
<b>CECA</b>	<b>2000-0002-26-9100398601</b>
<b>B.B.V.A.</b>	<b>0182-2000-21-0011450212</b>
<b>SABADELL-ATLANTICO</b>	<b>0081-0216-77-0001315935</b>
<b>BANESTO</b>	<b>0030-1001-38-0007932271</b>
<b>BANCAJA</b>	<b>2077-1277-13-3100177759</b>
<b>CAM</b>	<b>2090-5513-01-0040367163</b>
<b><a href="#">Y EN LAS CUENTAS DE TODAS LAS CARITAS DIOCESANAS</a></b>	

[www.caritas.es](http://www.caritas.es)