

# 2010, ¿año contra la pobreza o año de la pobreza?

*El año 2010 ha estado dominado por la crisis económica y su impacto en diversos niveles de la realidad social. Ha sido además, y de un modo quizá paradójico, el Año Europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión social. En nuestro país, el año termina con algunas medidas del gobierno (supresión de la famosa ayuda de 426 euros a los parados, aumento de la tarifa eléctrica en un 18%) tan polémicas como significativas. En este contexto, las páginas que siguen quieren ayudar a hacer un balance reflexivo de las iniciativas de protección social existentes en nuestro país.*

## **Crisis, pobreza y exclusión social**

La crisis que sufrimos tiene diversos niveles. Puede definirse como una crisis financiera y considerar el año 2008 como fecha de referencia, que pasará a la historia de manera semejante a lo que fueron la de 1929 o la del petróleo en 1973. En estas páginas nos centramos en los aspectos sociales y humanos de una crisis que no sólo está impactando muy seriamente a las personas y familias españolas, sino que va a seguir haciéndolo, de una u otra manera, en los próximos años o incluso

décadas. Y es que esta crisis ha sido particularmente intensa, extensa, rápida y prolongada.

La **intensidad** de la crisis se manifiesta en que está afectando a necesidades muy básicas de las personas tales como la alimentación, la vivienda o la educación. Por ejemplo, durante el año 2009 Cáritas Española atendió en sus servicios de acogida y atención primaria a unas 800.000 personas, duplicando los datos de dos años antes. Las ayudas económicas directas han aumentado casi en un 50%, generalmente destinadas a hacer frente a los pagos de alquiler o de suministros de la vivienda (luz, agua, gas); a complementar la reducción de las becas escolares de libros o comedor; o sencillamente, a comprar medicinas o alimentos.

La crisis es también **extensa**, porque su influjo no queda ni mucho menos limitado a quienes estaban ya en riesgo de pobreza y exclusión, sino que está golpeando a amplios sectores de las clases medias y populares. Una tasa de desempleo en torno al 20% indica la amplitud, gravedad y extensión del fenómeno, que afecta a más de 4,5 millones de personas. De ellos, casi 700.000 son desempleados de larga duración, lo que agrava el impacto psicológico, relacional y económico. No puede extrañar, por ello, que según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2010, un tercio de los hogares españoles llegue con dificultad a fin de mes o que casi el 37% no pueda hacer frente a gastos imprevistos.

Además, la crisis ha sido muy **rápida**: hemos pasado de una situación boyante y exitosa (viviendo, consumiendo y gastando por encima de nuestras posibilidades, eso sí) a otra situación de desempleo masivo y carestía generalizada en apenas unos meses. No sólo se pinchó la burbuja inmobiliaria, sino que otras muchas cosas se desinflaron rápidamente. Ahora bien, en este punto conviene recordar que la crisis ya estaba entre nosotros antes de la crisis. Queremos decir con esto que, ya en las décadas anteriores, marcadas por unas elevadas y sostenidas tasas de crecimiento económico, los índices de pobreza, exclusión y desigualdad social permanecieron inalterados. La experiencia de estas décadas muestra, frente al pensamiento dominante, que el crecimiento económico por sí mismo no reduce la pobreza ni la desigualdad. O dicho de otro modo: ya en los años de *boom* económico había amplios sectores de nuestra sociedad estancados en la pobreza, y la bonanza económica no les sacó de su crisis. En resumen: la crisis ha sido muy rápida, pero estaba agazapada desde hacía mucho tiempo.

---

## 2010, ¿año contra la pobreza o año de la pobreza?

Finalmente, numerosos indicadores y diversos observadores señalan que la crisis estará con nosotros de manera **prolongada**.

Independientemente de que se recupere la tasa de crecimiento o incluso de que se genere empleo neto en este año 2011 o de que aún tengamos que esperar a ver esos datos de recuperación, lo cierto es que la huella de la crisis va a continuar durante décadas. A ello contribuyen dos tipos de causas, unas más estructurales y otras más coyunturales. Esta crisis pone de manifiesto limitaciones estructurales de nuestro sistema económico-productivo, carencias de nuestro sistema educativo-formativo y desajustes de nuestro sistema político-administrativo que, en cualquier caso, requerirán de bastante tiempo para ser efectivamente modificadas. Además, los zarpazos de la crisis llevan lógicamente a que las personas y las familias adopten estrategias orientadas a una supervivencia lo más digna posible, aunque ello signifique detraer energías y recursos que podrían dedicarse a inversiones en el medio plazo. La combinación de ambos elementos puede dar lugar a una especie de generación perdida que, focalizada en evitar que el agua les llegue al cuello, descubre en unos años que la corriente les ha llevado a donde no sabían ni querían, dejándoles en una situación de suma vulnerabilidad.

El efecto combinado de estos cuatro rasgos (una crisis intensa, extensa, rápida y prolongada) está teniendo un impacto llamativo y muy profundo. Según el *Informe sobre pobreza y desarrollo social en España*, de la Fundación Foessa, en apenas dos años (2007-2009), la población 'integrada' ha pasado del 49 al 35%, y de manera correlativa ha aumentado en catorce puntos el porcentaje de quienes viven en 'integración precaria' (superando el 46%) o en 'exclusión' moderada o severa, que llega al 18%. Estos incrementos porcentuales son tremendamente significativos para haberse constatado en un periodo tan breve. En dos años, más de 218.000 hogares españoles han pasado de una situación de integración a otra de exclusión social. Llegamos así a este fin de década con más de 10 millones de personas viviendo bajo el umbral de la pobreza.

### Protección social en tiempos de crisis

En este contexto, es preciso que dirijamos nuestra mirada y nuestro análisis a las medidas que el gobierno español ha puesto en marcha para hacer frente a la crisis. Somos conscientes de que la complejidad y

amplitud de la problemática impiden abordar todas las cuestiones en esas páginas, de modo que nos centraremos en las medidas específicamente sociales, dejando de lado otros aspectos importantes.

De manera simplista, algún titular de prensa podría decir que el gobierno de Zapatero ha empleado «la táctica de los 400» para gestionar los efectos de la crisis. Su primera iniciativa, en la primavera de 2008, fue la deducción de 400 euros en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para todos los contribuyentes, mientras que la última y polémica medida ha sido la supresión, en diciembre de 2010, de la ayuda extraordinaria de unos 400 euros a los desempleados de larga duración. Pero, evidentemente, no podemos ni queremos caer en análisis superficiales ni en usos interesados de estas medidas (como las de ciertos partidos políticos que criticaron la ayuda a los parados cuando se puso en marcha para, meses después, volver a criticar su supresión). Por ello, es necesario situar estas medidas en el marco más amplio de las acciones contra la pobreza y, concretamente, en nuestro sistema de protección social. Es justo ahí donde debe situarse el análisis, que necesita previamente recordar algunas cuestiones básicas.

El Estado de bienestar español ha ido configurando un seguro social basado sobre todo en prestaciones contributivas y, más recientemente, un muy limitado sistema de garantía de rentas. Los diversos y fragmentados programas de protección social se pueden agrupar del siguiente modo. Por un lado, prestaciones contributivas dirigidas a población potencialmente activa (prestaciones por desempleo) o a población inactiva (pensiones de ancianidad o discapacidad). En segundo lugar, programas que ofrecen complementos a la seguridad social contributiva: subsidios asistenciales de desempleo, subsidio agrario y rentas activas, por un lado, y complementos de mínimos de pensiones, por otro. Finalmente, una serie de programas de garantía tales como las diversas rentas mínimas de inserción, para personas potencialmente activas, y pensiones no contributivas, para personas mayores y discapacitadas.

La mayoría de estos programas se concentra en los complementos de garantía de pensiones mínimas contributivas, con más de 2.200.000 beneficiarios anuales, a los que hay que sumar otro millón de personas entre receptores de pensiones no contributivas, pensiones de viudedad y pensiones asistenciales para ancianos y enfermos, todo ello según datos oficiales del vigente Plan Nacional de Acción para la Inclusión

---

## 2010, ¿año contra la pobreza o año de la pobreza?

Social del Reino de España 2008-2010. Por otro lado, los datos del Informe Foessa indican que el grupo de mayores de sesenta y cinco es el que mejor está soportando el impacto de la crisis. La combinación de estas dos realidades resulta llamativa y es muy significativa, porque indica que un grupo pobre y vulnerable como es el de los ancianos logra acolchar los efectos de la crisis mejor que otros grupos, sencillamente porque tiene unos ingresos mínimos garantizados.

Si nos fijamos ahora en el sector de población potencialmente activo, nos encontramos con unas 1.300.000 personas que perciben prestaciones por desempleo no contributivas (subsidio) que, como sabemos, tienen una duración limitada. Con más de cuatro millones de personas en paro, de las que casi un millón no tienen cobertura por desempleo, el gobierno puso en marcha, en noviembre de 2009, un programa temporal de protección por desempleo e inserción (PRODI) consistente en facilitar cobertura económica, con carácter extraordinario, a personas desempleadas que hayan agotado prestación contributiva o subsidio por desempleo, carezcan de rentas superiores a 475 euros mensuales y adquieran el compromiso de participar en un itinerario activo de inserción laboral. Se trata de la famosa ayuda de los 426 euros, que en el mes de febrero de 2011 quedará definitivamente suprimida. A lo largo de este periodo, casi 900.000 personas han podido percibir esta ayuda extraordinaria.

En términos generales, consideramos que la introducción de esta ayuda ha sido una medida acertada, debido a la gravedad de la crisis y a su tremendo impacto en la vida de las personas y familias. La crítica principal que se puede hacer al PRODI es que se trata de una medida provisional, limitada y arbitraria. Es una decisión unilateral del gobierno, que decide en un momento ponerla en marcha y en otro momento decide suprimirla. Dicho de otro modo, estamos ante una nueva versión institucionalizada de la limosna clásica, en el sentido de proporcionar una ayuda asistencial que alguien decide voluntariamente otorgar o no. En ningún caso se ha planteado desde la óptica de los derechos sociales. Y esta es la cuestión que debemos abordar a continuación.

### **El doble derecho a no ser pobre y a no ser excluido**

Un Estado moderno, que se define como social y democrático de derecho, no puede contentarse con la indignación ética ante la

persistencia de la pobreza en su seno, sino que debe dotarse de los mecanismos políticos que erradiquen esa situación de pobreza. Lo cual significa tomarse en serio el derecho humano a vivir con dignidad o, si se prefiere, el derecho a no ser pobre. Es decir, se trata de articular medidas que aseguren el acceso de todos los ciudadanos a un nivel de ingresos suficientes para llevar una vida digna.

En este punto, las anteriores reflexiones sobre el PRODI enlazan con la realidad de las rentas mínimas de inserción (RMI) que, con diverso nombre según las autonomías, se han venido desarrollando entre nosotros desde hace unos veinte años y que en la actualidad reciben unas 100.000 personas en todo el Estado. Los expertos coinciden en señalar sus limitaciones: se trata de un modelo fragmentado, escasamente desarrollado y, en general, muy restrictivo: con un nivel de cobertura muy limitado, un nivel de contraprestación bastante elevado y una cuantía de la prestación económica que resulta insuficiente para vivir. Los sistemas del País Vasco y Navarra constituyen la única excepción a esta tendencia, aparentemente asentada tras dos décadas de funcionamiento.

A partir de esta experiencia, diversas propuestas llevan tiempo reivindicando la implantación de un sistema universal de garantías de rentas mínimas que potencie, reformule y coordine el precario sistema actual, desde el liderazgo de la administración central del Estado. La necesidad se ha hecho más evidente y más urgente en estos tiempos de crisis y ni siquiera los argumentos presupuestarios parecen ser insalvables. Por ello, desde estas páginas nos sumamos a esta propuesta, que consideramos una herramienta necesaria para la lucha contra la pobreza, una estrategia a favor de la cohesión y protección social, un modo de reconocer el derecho subjetivo a no ser pobre y una vía para avanzar hacia la ciudadanía plena.

Al mismo tiempo que defendemos el derecho a no ser pobres, reclamamos el derecho a no ser excluido. Con ello, subrayamos que la garantía de ingresos es una condición necesaria pero no suficiente; la exclusión social incluye muchos elementos que van más allá de la exclusión económica o monetaria. Entre ellas, el empleo sigue siendo una vía válida y nuclear para la incorporación social, para la vinculación relacional, para el sentido vital, para la propia salud personal. Por eso, nuestra última propuesta apunta a impulsar las Rentas Activas de Inserción (RAI), creadas en 2006 con un modelo que combina la

---

## **2010, ¿año contra la pobreza o año de la pobreza?**

percepción de una renta con la búsqueda activa de empleo. En estos momentos, unas 110.000 personas participan en estos programas. En los próximos meses, la frágil cobertura social será aún mas tenue, tanto en lo referido a recursos públicos, con la supresión del PRODI, como en los propios recursos de las familias, dado que la crisis se asienta. Por ello, es necesario ampliar y reforzar las RAI, flexibilizar sus criterios y estabilizar los receptores.

### **Conclusión: ¿año contra o año de la pobreza?**

Estas reflexiones tienen lugar al terminar el Año Europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión social, anunciado antes de que la crisis hiciese su aparición explosiva. Si este tipo de convocatorias tienen siempre una buena dosis de voluntarismo y ambigüedad, en este caso la contundencia de la crisis agudiza esa ambivalencia. ¿Habrá servido este año, como pretendían sus objetivos, a «transmitir a la sociedad europea el compromiso de la Unión Europea con las personas que viven en la pobreza y la exclusión social y hacerla reflexionar sobre los problemas a los que se tienen que enfrentar, así como fomentar la participación social en la prevención de la pobreza y la exclusión social»? ¿O habrá sido otra ocasión perdida, atrapados como estamos en un aumento generalizado de la pobreza y la exclusión social? Las reflexiones, análisis y propuestas recogidas en estas páginas quisieran contribuir a que este año 2011, y los siguientes, supongan un impulso solidario a favor de las personas que más sufren las consecuencias de esta crisis. ■