

La batalla contra la pobreza

Un país desarrollado como España no debe permitirse el nivel actual de desigualdad de ingresos y sus consecuencias. Es urgente una reforma del programa de rentas mínimas y de los servicios sociales

RODOLFO GUTIÉRREZ

El País, miércoles 12 de agosto de 2009

LA CUARTA PÁGINA

OPINIÓN

La batalla contra la pobreza

Un país desarrollado como España no debe permitirse el nivel actual de desigualdad de ingresos y sus consecuencias. Es urgente una reforma del programa de rentas mínimas y de los servicios sociales

Por RODOLFO GUTIÉRREZ

España había conocido desde mediados de los años sesenta un largo período de reducción de la desigualdad de renta, un proceso que, aunque frenador ante el último ciclo de crecimiento económico, nos permitió alcanzar un posición en renta al par con los países de la OCDE. La Gran Recesión ha cambiado el signo de esa evolución y ya para ser ha convertido en uno de los países de desarrollo donde más está creciendo la desigualdad de renta.

No es un extraño si se tiene en cuenta la magnitud de la pérdida de empleo y el modo en que esa pérdida ha afectado a los hogares con menor nivel de renta. La cifra de hogares en los que todos sus miembros están en paro se acerca ahora a los diez millones, cuando era de 2.000.000 a finales de 2007. Y los hogares sin ningún miembro de ingresos son 170.000 y en ahora 769.000. Ya en 2010, los hogares que sufrían en el decil más bajo del nivel de renta sufrían perdiendo desde 2007 un porcentaje anual de un 34% de su renta disponible, cuando la pérdida dependía del concepto de los hogares era de 12%.

La evolución de la desigualdad de renta, en todos sus niveles, muestra de lo que se ha ocurrido y muestra la urgencia de tomar un tiempo, cuando menos el necesario para una fuerte y prolongada recuperación del empleo. Pero la pobreza estructural se agudiza; sobre todo la pobreza severa, que puede considerarse como de bienes esenciales y de infraestructuras esenciales. Y la pobreza severa se puede ya debe combatir a más corto plazo.

El indicador de pobreza severa puede servir como referencia de las situaciones de necesidad que marcan un umbral de pobreza y urgencia, incluso con un umbral de pobreza severa muy bajo, el 20% de la renta —que se sitúa en 657 euros mensuales para un hogar compuesto por dos adultos y dos menores—, el porcentaje de población española en esa situación alcanza un 10% lo que equivale a una cifra cercana a cuatro millones de personas, un país del nivel de desarrollo de España no debe permitirlo.

La crisis económica ha afectado a todo el sistema español de protección social a un ritmo tan rápido, especialmente para las partes que sirven de última red de seguridad: el sistema de garantía de ingresos mínimos, en particular, y los servicios sociales públicos en su conjunto. Su función más específica es prevenir que una situación de pobreza estructural se convierta en una situación de emergencia social.

El programa de rentas mínimas viene siendo aplicado por las comunidades autónomas desde principios de los años noventa. Los esfuerzos de ese programa se han desarrollado en cinco dimensiones: un programa orientado en cifras moderadas; 2.250 personas por año; un índice de pobreza estructural que se sitúa en 657 euros mensuales; un umbral de renta mínima que se sitúa en 657 euros mensuales; un umbral de renta mínima que se sitúa en 657 euros mensuales; un umbral de renta mínima que se sitúa en 657 euros mensuales.

La necesidad de una reforma del programa viene siendo argumentada por es-

peritos por entidades de acción social. El Círculo Cívico de Opinión ha hecho algunas de las propuestas formuladas en ese sentido a subvenciones de que la reforma sería viable con una implicación muy directa de la Administración General del Estado. Hay varias opciones para ello, pero todas requieren el diálogo con las comuni-

dades autónomas y un adecuado empuje con el Estado. Una de esas opciones consistiría en establecer un programa básico estatal de renta mínima de inserción, garantizada como derecho en el que se integran además de las rentas mínimas de las comunidades autónomas, la renta activa insertada y el Programa de Empleo

por tres meses 2007 y 2011, y que un 67% de las personas que acceden a un servicio han accedido a través de los servicios sociales públicos.

La crisis ha hecho aún más visible algunas de las carencias del sistema público de servicios sociales. El fuerte incremento de la demanda y las reducciones de presupuesto en la mayor parte —especialmente en el área de atención a la infancia— han ocasionado una creciente deuda de demanda hacia los servicios públicos, y un maltrato de los requisitos de acceso a los públicos. Con todo, los problemas de los servicios sociales no son sólo de acceso de recursos para enfrentar necesidades de la crisis. Otro de los más importantes es que el sistema, por su propio diseño institucional, impone fuertes desigualdades territoriales en los niveles de prestaciones y los requisitos de acceso. El hecho es que las diferencias de gasto en algunas prestaciones pueden ser de hasta cinco veces superiores a cinco, diferencia no atribuible a diferencias reales de la demanda de recursos entre los territorios.

La mejora de los servicios sociales exige, para empezar, que incrementen la capacidad financiera de la Administración General del Estado, así como una regulación clara de sus funciones y de las condiciones de acceso, que aseguren la igualdad en este ámbito, sin perjuicio de las opciones que permita el marco constitucional. Su objetivo principal ha de ser mejorar el nivel de los servicios sociales en todo el territorio, a través de mecanismos de prestaciones para algunas situaciones graves de necesidad social.

La batalla entre la capacidad de respuesta de la oferta de servicios públicos ha permitido que en algunos del sector los centros hayan desarrollado una labor muy estimable, sobre todo en el nivel de los servicios especializados. Una buena parte de sus actividades han ido dirigidas a la atención por medio de subvenciones y de gestión pública. En las observaciones de la comisión como un medio de ayuda y complementar a la acción pública, pero no como alternativa a la acción pública obligatoria. La acción que ha sido y debe ser el núcleo de la actividad española puede dejar un espacio imprescindible en las oportunidades de vida de los más vulnerables y, con ello, una oportunidad de hacer social de efectos irreversibles. Comienza a dejarse sentir la crisis, pero una reforma más diversa todavía no es de todo perceptible. La proporción de parados sin prestación es por desgracia algo sorprendente y la Administración algunos los recursos destinados a los programas de ingresos mínimos y a los servicios sociales.

El país ha realizado, y tendrá que seguir realizando, un importante programa de reforma para el crecimiento económico y la mayor acción pública. La legislación de esas reformas no es la ocupación de un compromiso efectivo sino de dejar de lado el que se está en la posición social más precaria. Unos, por ello, comprometen una mejora efectiva de la situación de los más vulnerables de la sociedad y de los servicios sociales. Concluir en un momento tan crítico y tan importante como el actual, que el país necesita una reforma más irreversible.

Rodolfo Gutiérrez es catedrático de Sociología en la Universidad de Ginebra y socio fundador del Círculo Cívico de Opinión.



Todo el sistema de protección se ha visto sometido a un durísimo test por la crisis

La situación económica puede provocar una pérdida de cohesión social de efectos imprevisibles

ción Profesional (GRUPA), perteneciente por la Administración central. Podría ser un gran cambio, especialmente para los jóvenes, hasta que entre los parados pueden hacer compatible su búsqueda con ingresos por trabajo.

En el campo de los servicios sociales, la acción coordinada de Administraciones autonómicas que tienen una competencia y local, junto a los planes coordinados con la Administración central, han conseguido un desarrollo en el campo de la atención y la atención del modelo de atención primaria y de servicios sociales básicos. Sin embargo, no se ha logrado cubrir toda la demanda, ni siquiera la correspondiente a la población en riesgo mayor de exclusión, dejando un amplio campo de acción a las entidades voluntarias. Por ejemplo, Claret ha informado de que el número de personas atendidas en sus servicios se res-

España había conocido desde mediados de los años setenta un largo periodo de reducción de la desigualdad de rentas, un proceso que, aunque frenado durante el último ciclo de crecimiento económico, nos permitió situarnos en posiciones cercanas al promedio de los países de la OCDE. La Gran Recesión ha cambiado el signo de esa evolución y España se ha convertido en uno de los países desarrollados donde más está creciendo la desigualdad de rentas.

No es tan extraño si se tiene en cuenta la magnitud de la pérdida de empleo y el modo en que esa pérdida ha afectado a los hogares con rentas más bajas. La cifra de hogares en los que todos sus activos están en paro se acerca ahora a los dos millones, cuando era de 380.000 a finales de 2007. Y los hogares sin ningún perceptor de ingresos eran 170.000 y son ahora 769.000. Ya en 2010, los hogares que estaban en el decil más bajo del nivel de renta venían perdiendo desde 2007 un promedio anual de un 14% de su renta disponible, cuando la pérdida promedio del conjunto de los hogares era del 3%.

La evolución de la desigualdad de rentas, en todo caso, tiene causas de largo recorrido y combatirla eficazmente tomará un tiempo, cuando menos el necesario para una fuerte y prolongada recuperación del empleo. Pero la pobreza es mucho más acuciante; sobre todo la pobreza severa, que puede ocasionar carencias de bienes materiales y de inclusión social irreversibles. Y la pobreza severa se puede y se debe combatir a más corto plazo.

El indicador de pobreza severa puede servir como referencia de las situaciones de necesidad que merecen una protección prioritaria y urgente. Incluso con un umbral de pobreza severa muy bajo, el 30% de la mediana —que se situaría en 657 euros mensuales para un hogar compuesto por dos adultos y dos menores—, el porcentaje de población española en esa situación alcanza un 8%, lo que equivale a una cifra cercana a cuatro millones de personas: un país del nivel de desarrollo de España no debe permitirselo.

La crisis económica ha sometido a todo el sistema español de protección social a un durísimo test, especialmente para las partes que sirven de última malla de seguridad: el sistema de garantía de ingresos mínimos, en particular, y los servicios sociales públicos, en su conjunto. Su función más específica es prevenir que una situación prolongada de crisis económica no derive, como efectivamente está ocurriendo, en una situación de emergencia social.

El programa de rentas mínimas viene siendo desplegado por las comunidades autónomas desde principios de los años noventa. Los esfuerzos de este programa se han duplicado con creces durante la crisis, pero manteniéndose en cifras modestas: 217.358 perceptores; 3.236 euros de cantidad anual media por perceptor y un gasto anual total de 855 millones (datos referidos a 2012). Su balance puede simplificarse en dos notas. Por un lado, tiene un efecto positivo en la reducción de la pobreza severa. Por otro lado, y aunque con notables singularidades en alguna comunidad autónoma, es muy limitado en cobertura de la población necesitada y claramente insuficiente en intensidad protectora, siendo también débil en mecanismos de activación para el empleo de los beneficiarios potencialmente activos.

La necesidad de una reforma de tal programa viene siendo argumentada por expertos y por entidades de acción social. El Círculo Cívico de Opinión ha hecho suyas algunas de las propuestas formuladas en ese sentido a sabiendas de que la reforma sólo sería viable con una implicación muy directa de la Administración General del Estado. Hay varias opciones para ello, pero todas requieren el diálogo con las comunidades autónomas y un adecuado encaje constitucional. Una de esas opciones consistiría en establecer un programa básico estatal de renta mínima de inserción, garantizada como derecho, en el que se integraran, además de las rentas mínimas de las comunidades autónomas, la renta activa de inserción y el Programa de Recuperación Profesional (PREPARA), gestionados por la Administración central. Podría estudiarse también, como incentivo para el empleo, hasta qué límite los perceptores pueden hacer compatible esta ayuda con ingresos por trabajo.

En el campo de los servicios sociales, la acción combinada de Administraciones autonómicas (que tienen esta competencia) y locales, junto a los planes concertados con la Administración central, han conseguido un éxito estimable en el acopio de recursos y la difusión del modelo de atención primaria y de servicios sociales básicos. Sin embargo, no se ha logrado cubrir toda la demanda, ni siquiera la correspondiente a la población en riesgo mayor de exclusión, dejando un amplio campo de acción a las entidades voluntarias. Por ejemplo, Cáritas ha informado de que el número de personas atendidas en sus servicios se multiplicó por tres entre 2007 y 2012, y que un 67% de las personas que acceden a sus servicios han acudido antes a los servicios sociales públicos.

La crisis ha hecho aún más visibles algunas de las escaseces del sistema público de servicios sociales. El fuerte incremento de la demanda y las reducciones presupuestarias en la materia —muy extendidas y apenas bien cuantificadas— han ocasionado una cuantiosa deriva de demandas hacia los servicios privados y un endurecimiento de los requisitos de acceso a los públicos. Con todo, los problemas de los servicios sociales no son sólo de escasez de recursos para enfrentar consecuencias de la crisis. Otro de los más importantes es que el sistema, por su propio diseño institucional, supone fuertes desigualdades territoriales en los elencos de prestaciones y los regímenes de acceso. Eso hace que las diferencias de gasto en algunas prestaciones puedan oscilar por comunidades autónomas entre uno y cinco, diferencias no atribuibles a distintos niveles de la demanda o de riqueza entre los territorios.

La mejora de los servicios sociales exige, pues, iniciativas que incrementen la aportación financiera de la Administración General del Estado, así como una regulación clara de sus funciones y de las condiciones de acceso, que aseguren la igualdad en este ámbito, siempre dentro de las opciones que permita el marco constitucional. Su objetivo principal ha de ser garantizar paulatinamente el acceso igualitario, en el plano territorial, a catálogos nacionales de prestaciones para algunas situaciones graves de necesidad social.

La brecha entre la demanda de servicios sociales y la capacidad de respuesta de la oferta de servicios públicos ha permitido que los agentes del sector no lucrativo hayan desempeñado una labor muy estimable, sobre todo en el nivel de los servicios especializados. Una buena parte de sus actividades ha sido objeto de ayuda pública, por medio de subvenciones y de gestión pública indirecta. La subvención debe entenderse

como un medio de ayuda y fomento para la acción privada, pero no una alternativa a la acción pública obligatoria.

La etapa que ha vivido y aún está viviendo la sociedad española puede dejar un deterioro irremediable en las oportunidades de vida de los más vulnerables y, con ello, una pérdida de cohesión social de efectos imprevisibles. Comienza a dejarse atrás la crisis, pero sus efectos más duros todavía no son del todo perceptibles. La proporción de parados sin prestaciones por desempleo sigue aumentando y las Administraciones agotan los recursos destinados a los programas de ingresos mínimos y a los servicios sociales.

España ha realizado, y tendrá que seguir realizando, un importante programa de reformas para el crecimiento económico y la regeneración política. La legitimidad de esas reformas necesita la compañía de un compromiso efectivo de no dejar de lado a quienes están en las posiciones sociales más precarias. Urge, por ello, comprometer una mejora efectiva del sistema de garantía de mínimos y de la red pública de servicios sociales. Completar esa mejora tomará tiempo y recursos. Aplazarla hará que el daño social de la crisis resulte menos soportable y, aún peor, se haga más irreversible.

Rodolfo Gutiérrez es catedrático de Sociología de la Universidad de Oviedo y socio fundador del Círculo Cívico de Opinión.